

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 maart 1997 door de Minister van Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot instelling van een programma voor de terbeschikkingstelling van wetenschappelijke onderzoekers ten bate van de universitaire onderwijsinstellingen en de federale wetenschappelijke instellingen", heeft op 1 april 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 26 mars 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux", a donné le 1er avril 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"En raison de l'urgence motivée par la nécessité d'assurer la continuité de l'action existante en y donnant une nouvelle base légale, il me serait agréable que cet avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84 des dites lois coordonnées."

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan."

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

1. Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp strekt ertoe de Minister van Wetenschapsbeleid te machtigen (1) onder de door de Koning nader te bepalen voorwaarden subsidies te verlenen ten laste van de begroting van de Diensten van de Eerste Minister.

2.1. Het zogenaamde "financieel federalisme" vormt een van de grondbeginselen die de Belgische staatshervorming kenmerken. Het houdt in dat de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk is van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. De Raad van State, verenigde kamers, heeft dat grondbeginsel toegelicht in zijn adviezen van 4 november 1983, 14 december 1983 en 25 januari 1984 (2) en in zijn advies van 13 oktober 1992 (3).

(1) Zie artikel 2 van het ontwerp. Men zal nochtans vaststellen dat artikel 4, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de Koning de Minister van Wetenschapsbeleid kan belasten met de toekenning van genoemde subsidies, hetgeen niet blijkt overeen te stemmen met het voornoemde artikel 2 van het ontwerp.

(2) Gedr. St. Kamer, 834 (1983-1984), nr. 1, blz. 27-29 en 42-46; ibidem, 834 (1983-1984), nr. 10. "Die Ausgaben folgen den Aufgaben".

(3) Gedr. St. Senaat, 526-1 (1992-1993), blz. 158-159.

Teneinde de bevoegdheid van de federale wetgever om voorliggend wetsontwerp aan te nemen te kunnen beoordelen, moet derhalve worden onderzocht waarvoor de subsidies zijn bestemd.

2.2. Het ontwerp heeft, zoals hiervoren reeds werd aangestipt, betrekking op de financiering van de aanwerving van wetenschappelijke onderzoekers. Die regeling moet worden getoetst aan artikel 6bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarin de verdeling van de bevoegdheden op het vlak van wetenschapsbeleid tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten is geregeld.

Bedoeld artikel 6bis luidt als volgt :

"Art. 6bis. § 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.

§ 2. De federale overheid is evenwel bevoegd voor :

- 1° het wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, met inbegrip van het wetenschappelijk onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten;
- 2° de uitvoering en organisatie van netwerken voor gegevensuitwisseling tussen wetenschappelijke instellingen op nationaal en internationaal vlak;
- 3° het ruimtevaartonderzoek in het raam van internationale of supranationale instellingen en overeenkomsten of akten;

.../...

- 4° de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening. De Koning wijst deze instellingen bij in Ministerraad overlegd besluit aan. Het eensluidend advies van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen is vereist voor elke latere wijziging van dit besluit;
- 5° de programma's en acties die een homogene uitvoering vereisen op nationaal of internationaal vlak in domeinen en volgens nadere regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1;
- 6° het bijhouden van een permanente inventaris van het wetenschappelijk potentieel van het land volgens regels vastgesteld in een samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis, § 1;
- 7° de Belgische medewerking aan activiteiten van internationale onderzoeksorganen volgens regels vastgesteld in samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1.

§ 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 en 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."

2.2.1. Het financieren van de aanwerving van bijkomende wetenschappelijke onderzoekers in de federale wetenschappelijke instellingen behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid op grond van het voornoemde artikel 6bis, § 2, 4°.

2.2.2. Wat de financiering van de aanwerving van bijkomende wetenschappelijke onderzoekers aan de universitaire onderwijsinstellingen betreft, moet vooreerst worden opgemerkt dat het wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten een aangelegenheid is die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, 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 zulks expliciet vast te stellen. Daarbij 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 nu : "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)" (2).

Teneinde in overeenstemming te zijn met de aldus geschetste bevoegdheidsverdeling zal in het ontwerp verduidelijkt moeten worden dat de wetenschappelijke onderzoeksprogramma's waarvoor de aanwervingen gebeuren, binnen het kader dienen te vallen van de federale bevoegdheden zoals bedoeld in artikel 6bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2.2.3. Het ontwerp zou, gelet op zijn zeer breed toepassingsgebied, ook betrekking kunnen hebben op wetenschappelijke onderzoeksprogramma's en acties bedoeld in artikel 6bis, § 3, a) of b), van de voornoemde bijzondere wet. Ook in dat geval zal in voorliggend ontwerp in het bijzonder moeten worden verduidelijkt dat de te ondersteunen

(1) Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 22.

(2) In zijn advies L. 24.863/1 van 13 juni 1996 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" preciseert de Raad van State daarom wat volgt : "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."

acties en programma's moeten kunnen worden ingepast in een van de twee varianten a) of b), vermeld in de voornoemde wetsbepaling. Bovendien meent de Raad van State er de aandacht van de regering op te moeten vestigen dat ter voldoening aan hetgeen is bepaald in het voornoemde artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zij voorafgaand aan de opmaak van een zodanige regeling, aan de gemeenschappen een voorstel tot samenwerking zal dienen voor te leggen en dit op advies van de Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid (1).

2.2.4. Indien, ten slotte, de regering voornemens zou zijn andere acties en programma's, dan die bedoeld in artikel 6bis, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet te financieren, dan zou zulks enkel kunnen mits het opnemen van zulke bepalingen in een ontwerp van bijzondere wet, waarop bovendien artikel 77 en niet artikel 78 van de Grondwet toepassing vindt.

2.3. Uit hetgeen voorafgaat moet worden geconcludeerd dat de machtiging die het ontwerp aan de Koning verleent om nadere voorwaarden te bepalen voor de aanwending van het

(1) Vergelijk met het advies L. 24.882/1 van 1 februari 1996 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de modaliteiten voor de aanwerving van bijkomende onderzoekers in het kader van het meerjarenplan voor de werkgelegenheid", dat het koninklijk besluit van 15 mei 1996 is geworden. Dit koninklijk besluit werd samen met een Verslag aan de Koning in het Belgisch Staatsblad van 29 mei 1996 bekendgemaakt. In strijd met artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State werd het voornoemde advies niet bekendgemaakt.

bedoelde krediet, gepreciseerd moet worden, rekening houdende met de bevoegdheidsverdeling vervat in artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen zodat, ter gelegenheid van de latere uitvoering van het ontwerp, niet het terrein van de onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen kan worden betreden, inzonderheid op het vlak van de rechtspositieregeling van het universitair wetenschappelijk personeel.

3. In ondergeschikte orde moet bovendien worden opgemerkt wat volgt :

Het is niet duidelijk hoe het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp, luidens welk de Minister van Wetenschapsbeleid subsidies kan verlenen, zich verhoudt tot artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, luidens welk de Koning dezelfde Minister kan belasten met de toekenning van subsidies.

.../...

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"En raison de l'urgence motivée par la nécessité d'assurer la continuité de l'action existante en y donnant une nouvelle base légale, il me serait agréable que cet avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84 des dites lois coordonnées."

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites."

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

1. Le projet soumis pour avis au Conseil d'Etat tend à habiliter (1) le Ministre de la Politique scientifique à

(1) Voir l'article 2 du projet. L'on constatera néanmoins que l'article 4, alinéa 2, du projet, dispose que le Roi peut charger le Ministre de la Politique scientifique de l'octroi des subventions mentionnées, ce qui ne concorde pas avec l'article 2, précité, du projet.

accorder des subventions à charge du budget des Services du Premier Ministre, aux conditions à préciser par le Roi.

2.1. Le "fédéralisme financier" constitue l'un des principes essentiels qui caractérisent la réforme de l'Etat belge. Il implique que les pouvoirs dont sont investis l'état fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Le Conseil d'Etat, chambres réunies, a exposé ce principe essentiel dans ses avis des 4 novembre 1983, 14 décembre 1983 et 25 janvier 1984 (1), et en son avis du 13 octobre 1992 (2).

Il convient dès lors, afin de pouvoir apprécier la compétence dont dispose le législateur fédéral pour adopter le présent projet de loi, d'examiner l'affectation de ces subventions.

(1) Doc. parl., Chambre, 834 (1983-1984), n° 1, pp. 27-29 et 42-46; ibidem, 834 (1983-1984), n° 10. "Die Ausgaben folgen den Aufgaben".

(2) Doc. parl., Sénat, 526-1 (1992-1993), pp. 158-159.

2.2. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, le projet concerne le financement de l'engagement de chercheurs scientifiques. Ce texte doit être examiné à la lumière de l'article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui règle la répartition des compétences en matière de politique scientifique, entre l'état fédéral, les communautés et les régions.

L'article 6bis susmentionné s'énonce comme suit :

"Art. 6bis. § 1. 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.

§ 2. L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

- 1° la recherche scientifique nécessaire à l'exercice de ses propres compétences, en ce compris la recherche scientifique en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux;
- 2° la mise en oeuvre et l'organisation de réseaux d'échange de données entre établissements scientifiques sur le plan national et international;
- 3° la recherche spatiale dans le cadre d'institutions, d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux;
- 4° les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers. Le Roi désigne ces établissements par arrêté délibéré en Conseil des ministres. L'avis conforme des Gouvernements de Communauté et de Région est requis pour toute modification ultérieure de cet arrêté;

.../...

- 5° les programmes et actions nécessitant une mise en oeuvre homogène sur le plan national ou international dans des domaines et suivant des modalités fixés par des accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1er;
- 6° la tenue d'un inventaire permanent du potentiel scientifique du pays suivant des modalités fixées par un accord de coopération visé à l'article 92bis, § 1er;
- 7° la participation de la Belgique aux activités des organismes internationaux de recherche suivant des modalités fixées par des accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1er.

§ 3. Sans préjudice des dispositions du § 1er, l'autorité nationale 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 fédérale 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."

.../...

2.2.1. Le financement de l'engagement de chercheurs scientifiques supplémentaires auprès des établissements scientifiques fédéraux relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, sur la base de l'article 6bis, § 2, 4^o, précité.

2.2.2. Pour ce qui est du financement de l'engagement de chercheurs scientifiques supplémentaires auprès des établissements d'enseignement universitaire, il y a lieu d'observer tout d'abord que la recherche scientifique effectuée dans les universités est une matière qui relève de la compétence des communautés, compte tenu du fait que la recherche scientifique effectuée dans et par les universités doit également être considérée 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 à présent : "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)" (2).

(1) Doc. parl. , Chambre, S.E. 1988, n^o 516/1, 22.

Afin de se conformer à la répartition des compétences ainsi esquissée, il y aura lieu de préciser dans le projet que les programmes de recherche scientifique qui donnent lieu aux engagements doivent s'inscrire dans le cadre des compétences fédérales visées à l'article 6bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

2.2.3. Vu son champ d'application très étendu, le projet pourrait aussi porter sur des programmes de recherche scientifique et des actions visés à l'article 6bis, § 3, a) ou b), de la loi spéciale précitée. Dans ce cas également, il conviendra de préciser, dans le présent projet, que les actions et les programmes à soutenir doivent pouvoir s'intégrer dans l'une des deux variantes a) ou b), mentionnées dans la disposition légale précitée. Le Conseil d'Etat estime en outre devoir attirer l'attention du gouvernement sur le fait que, pour satisfaire à la règle énoncée à l'article 6bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, susmentionné, il devra, préalablement à l'élaboration de son

-
- (2) Dans son avis L. 24.863/1 du 13 mai 1996, 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", le Conseil d'Etat précise à cet égard ce qui suit : "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."

.../...

projet, soumettre une proposition de collaboration aux communautés, et ce, sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique (1).

2.2.4. Si, enfin, le gouvernement avait l'intention de financer d'autres actions et programmes que ceux visés à l'article 6bis, §§ 2 et 3, de la loi spéciale, il ne pourrait le faire qu'en le disposant dans un projet de loi spéciale auquel s'appliquerait d'ailleurs l'article 77, et non l'article 78, de la Constitution.

2.3. L'on conclura de ce qui précède qu'il y a lieu de préciser le pouvoir que le projet confère au Roi de fixer les conditions d'affectation du crédit concerné, compte tenu de la répartition des compétences prévue à l'article 6bis, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, de sorte que lors de l'exécution ultérieure du projet, il ne puisse pas être empiété sur la compétence des communautés en matière d'enseignement, notamment pour ce qui est du statut du personnel scientifique universitaire.

3. A titre subsidiaire, il y a lieu, en outre, d'observer ce qui suit :

(1) Cf. l'avis L. 24.882/1 du 1er février 1996 sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités d'engagement de chercheurs supplémentaires dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi", qui est devenu l'arrêté royal du 15 mai 1996. Cet arrêté royal, accompagné d'un Rapport au Roi, a été publié au Moniteur belge du 29 mai 1996. L'avis susmentionné n'a pas été publié, en violation de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'on n'aperçoit pas clairement la relation entre la disposition figurant à l'article 2 du projet, selon laquelle le Ministre de la Politique scientifique peut accorder des subventions, et l'article 4, alinéa 2, du projet, aux termes duquel le Roi peut charger le même Ministre de l'octroi de subventions.

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. J. DE BRABANDERE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht 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. J. DE BRABANDERE.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.