

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 23 mei 1997 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 overdracht van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium naar het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen", heeft op 27 mei 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 23 mai 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "transférant l'Unité de Gestion du Modèle Mathématique de la Mer du Nord et de l'Estuaire de l'Escaut à l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique", a donné le 27 mai 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 opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Gelet op de hoogdringendheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat de werkingsmiddelen van de beheers-eenheid voor het begrotingsjaar 1997 reeds zijn ingeschreven in de begroting van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, zodat de werking van de beheerseenheid in het gedrang komt, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn.".

*

* *

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

*

* *

.../...

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 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. In het drieëntwintigste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar een advies van de Interministeriële Commissie voor Wetenschapsbeleid. Het advies van deze commissie is ter zake niet verplicht voorgeschreven (1), zodat de vermelding ervan beter uit de aanhef wordt weggelaten.

Over het ontwerp zou echter wel advies moeten zijn verleend door de Nationale Raad voor Wetenschapsbeleid, overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat. De Raad van State, afdeling wetgeving, kan wat dat betreft alleen maar vaststellen dat deze Raad blijkbaar niet meer kan worden geraadpleegd, terwijl zijn bevoegdheden nochtans nog niet zijn overgedragen aan de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid.

(1) Zie het koninklijk besluit van 6 januari 1997 betreffende de interdepartementale coördinatie van het federale Wetenschapsbeleid.

2. De rechtsgrond voor het ontwerp kan worden gevonden in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet. Noch de wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België, noch de diverse in de aanhef aangehaalde internationale verdragen verlenen enige bevoegdheid aan de Koning en vormen dus geen rechtsgrond voor het ontwerp. De verwijzingen ernaar in de aanhef zijn dan ook overbodig en kunnen beter worden weggelaten.

Gelezen in samenhang met de laatste, eveneens in de aanhef voorkomende considerans, zouden die aanhefverwijzingen overigens de verkeerde indruk kunnen wekken dat de uit te voeren opdrachten, opgesomd in artikel 1, § 2, van het ontwerp, niet alleen betrekking kunnen hebben op aangelegenheden waarvoor de federale staat bevoegd is, doch ook op aangelegenheden welke tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. Wat dat betreft kan bij wijze van voorbeeld de verwijzing in het vierde lid van de aanhef, naar de goedkeuring bij de wet van 22 februari 1979, van de Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels, worden aangehaald. Het gaat daarbij duidelijk om een aangelegenheid van natuurbescherming en natuurbehoud, als bedoeld in artikel 6, § 1, III, 2^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI). De federale overheid heeft op dat gebied geen eigen bevoegdheid en, indien wat dat betreft opdrachten kunnen worden gegeven aan een federale wetenschappelijke instelling als het Koninklijk Belgisch Instituut voor Wetenschappen (KBIN), dan is het op grond van een van de bepalingen van artikel 6bis, §§ 2 en 3 van de voornoemde bijzondere wet, uiteraard nadat de daartoe vereiste pleegvormen zijn vervuld.

.../...

Artikel 1, § 2, van het ontwerp moet met andere woorden bevoegdheidsconform worden gelezen, namelijk in de zin dat de daar bedoelde opdrachten in verband met de bescherming van het mariene milieu alleen die zijn welke tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Op het gebied van het leefmilieu en het waterbeleid zijn dat enkel, blijkens artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de voornoemde bijzondere wet, "1° het vaststellen van de productnormen", "2° de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval" en "3° de doorvoer van afvalstoffen". Op het gebied van het natuurbehoud is enkel de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten en diersoorten van de bevoegdheid van de gewesten uitgesloten (artikel 6, § 1, III, 2°, BWHI). Zoals reeds gezegd zou in het kader van het wetenschappelijk onderzoek weliswaar ook kunnen worden opgetreden op andere gebieden van het leefmilieu en het natuurbehoud, doch dan met toepassing van artikel 6bis van de voornoemde bijzondere wet. Indien de stellers van het ontwerp het nuttig zouden achten enige toelichting te verstrekken bij de aard en de omvang van de bedoelde opdrachten, zouden zij dat trouwens beter en op een meer duidelijke manier doen in een verslag aan de Koning, in plaats van daartoe de aanhef van het ontwerp met een groot aantal verwijzingen naar diverse wetten nodeloos te verzwaren.

3. De verder in de aanhef van het ontwerp aangehaalde koninklijke besluiten vormen evenmin een rechtsgrond voor dat ontwerp. De desbetreffende aanhefverwijzingen dienen te worden weggelaten, behalve de verwijzing naar het bij

.../...

artikel 2 van het ontwerp te wijzigen koninklijk besluit van 21 april 1965 tot vaststelling van de structuur van de wetenschappelijke inrichtingen afhankelijk van het Bestuur van het Wetenschappelijk Onderzoek bij het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur.

4. In het desbetreffende lid van de aanhef dient het nummer 69/2 en de datum 4 maart 1997 te worden ingevuld van het protocol van de conclusies van de onderhandelingen gevoerd in het sectorcomité I.

5. Het ontwerp regelt in zijn artikel 3, §§ 2 en 3, mede de overdracht van contractueel aangestelde personeelsleden naar het KBIN. Het spreekt vanzelf dat de federale uitvoerende macht hierdoor niet kan afwijken van de toepasselijke regels van het arbeidsrecht of van de verplichtingen van de arbeidsovereenkomst. De woorden "overdragen" en "overnemen" moeten met betrekking tot die personeelsleden dan ook enkel worden gelezen als een verbintenis van de federale overheid, als huidig of toekomstig (1) werkgever, om de betrokken personeelsleden een arbeidsovereenkomst aan te bieden met de waarborgen vermeld in artikel 3 van het ontwerp.

(1) Het Wetenschappelijk Instituut - Louis Pasteur heeft een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid wat het beheer van zijn eigen vermogen betreft.

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 est la suivante :

"Gelet op de hoogdringendheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat de werkingsmiddelen van de beheers-eenheid voor het begrotingsjaar 1997 reeds zijn ingeschreven in de begroting van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, zodat de werking van de beheerseenheid in het gedrang komt, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn.".

*

* *

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments nécessaires pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner que dans l'hypothèse où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra ensuite être contrôlée, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

*

* *

.../...

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 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. Dans le vingt-troisième alinéa du préambule, il est fait référence à un avis de la Commission interministérielle de la Politique scientifique. L'avis de cette commission n'est pas obligatoire (1) en l'espèce, de sorte qu'il vaudrait mieux en omettre la mention dans le préambule.

Toutefois, le Conseil national de la politique scientifique aurait dû émettre un avis conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'Etat. En ce qui concerne ce point, le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut que constater que ce Conseil ne peut manifestement plus être consulté alors que ses pouvoirs n'ont pas encore été transférés au Conseil fédéral de la politique scientifique.

(1) Voir l'arrêté royal du 6 janvier 1997 relatif à la coordination interdépartementale de la Politique scientifique fédérale.

2. Le projet peut trouver son fondement légal dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution. Ni la loi du 13 juin 1969 sur le plateau continental de la Belgique, ni les diverses conventions internationales citées dans le préambule ne confèrent quelque pouvoir au Roi et ne constituent dès lors pas un fondement légal pour le projet. Les références à celles-ci dans le préambule sont dès lors superflues et seront mieux omises.

Combinées avec le dernier considérant figurant également dans le préambule, ces alinéas du préambule pourraient d'ailleurs donner, à tort, l'impression que les missions à effectuer, énumérées à l'article 1er, § 2, du projet, peuvent non seulement porter sur des matières relevant de la compétence de l'état fédéral, mais également sur des matières relevant de la compétence des régions. En ce qui concerne ce dernier point, l'on peut prendre à titre d'exemple la référence, dans le quatrième alinéa du préambule, à la loi du 22 février 1979 portant approbation de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat de la sauvagine. Il s'agit clairement en l'occurrence d'un problème de protection ou de conservation de la nature visé à l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. L'autorité fédérale n'a aucun pouvoir propre dans ce domaine et, si des missions peuvent être confiées en la matière à un établissement scientifique fédéral comme l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, cela se fait sur la base d'une des dispositions de l'article 6bis, §§ 2 et 3, de la loi spéciale susmentionnée, après avoir évidemment rempli les formalités requises.

.../...

En d'autres termes, il y a lieu de lire l'article 1er, § 2, du projet conformément aux compétences, à savoir en ce sens que les missions visées concernant la protection du milieu marin se limitent aux missions relevant de la compétence de l'autorité fédérale. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, selon l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale précitée, ces missions se limitent à "1° l'établissement des normes de produits", "2° la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs" et "3° le transit des déchets". En ce qui concerne la conservation de la nature, seuls l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes sont exclus de la compétence des régions (article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale). Ainsi qu'il a déjà été souligné, il serait certes possible d'agir, dans le cadre de la recherche scientifique, dans d'autres domaines de l'environnement et de la conservation de la nature, mais en application de l'article 6bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Si les auteurs du projet souhaitent apporter quelques précisions concernant la nature et l'importance des missions visées, celles-ci d'ailleurs seraient données le mieux et de manière plus claire dans un rapport au Roi au lieu d'encombrer inutilement à cet effet le préambule du projet de nombreuses références à des lois diverses.

3. Le projet ne trouve pas non plus de fondement légal dans les arrêtés royaux auxquels le préambule du projet fait référence par la suite. Il y a lieu d'omettre ces alinéas du

.../...

préambule, à l'exception de la référence à l'arrêté royal du 21 avril 1965 fixant la structure des établissements scientifiques relevant de l'Administration de la Recherche scientifique du Ministère de l'Education nationale et de la Culture, arrêté devant être modifié par l'article 2 du projet.

4. Dans l'alinéa du préambule relatif à cet objet, il y a lieu de compléter la mention du protocole dans lequel sont consignées les conclusions de la négociation au sein du Comité de secteur I, par le numéro 69/2 et la date du 4 mars 1997.

5. Dans son article 3, §§ 2 et 3, le projet règle également le transfert des membres contractuels du personnel à l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique. Il va de soi que, ce faisant, le pouvoir exécutif fédéral ne peut déroger aux règles applicables en matière de droit du travail ou aux obligations du contrat de travail. En ce qui concerne ces membres du personnel, les termes "transférer" et "reprendre" doivent dès lors être interprétés comme un engagement de la part de l'autorité fédérale, en tant qu'employeur actuel ou futur (1), à proposer aux membres du personnel concernés un contrat de travail offrant les garanties mentionnées à l'article 3 du projet.

(1) L'Institut scientifique - Louis Pasteur est doté d'une personnalité juridique distincte en ce qui concerne la gestion de ses fonds propres.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw A. BECKERS,
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. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. ADAMS, adjunct-referendaris.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE