

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 2 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "constituant l'Institut national de criminalistique et criminologie, établissement scientifique de l'Etat, qui relève du Ministre de la Justice, en service de l'Etat à gestion séparée en application de l'article 3, § 1er, 6°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 8 juillet 1997 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 2 juli 1997 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, wetenschappelijke inrichting van de staat ressorterend onder de Minister van Justitie, wordt opgericht als staatsdienst met afzonderlijk beheer met toepassing van artikel 3, § 1, 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", heeft op 8 juli 1997 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

1. Les arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, doivent satisfaire, notamment, à la fois à l'article 2, § 1er, de ladite loi, et à son article 3.

2. Afin de satisfaire à l'article 2, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996, l'auteur du projet doit démontrer l'impact budgétaire positif de celui-ci. Le délégué du ministre fournit, complémentirement au rapport au Roi, les explications suivantes :

"Het NICC zal meer kunnen deelnemen aan Europese onderzoeksprojecten daardoor zullen Europese middelen kunnen aangetrokken worden en gebruikt voor de tewerkstelling van Belgische onderzoekers. Voor sommige onderzoeksprojecten zal het mogelijk zijn om in te schrijven voor de EU-projecten zodat enkel de nationale cofinanciering ten laste van de instelling valt (voor veel onderzoeksprojecten vraagt de EU immers een nationale cofinanciering van 25 % en 40 %). Onderzoek dat het NICC toch moet verrichten kan naar Europese projecten worden georiënteerd zodat slechts de cofinanciering ten laste valt van het werkings- en personeelsbudget van het NICC.

Op basis van de reeds ingediende projecten en op de door de EU uitgeschreven projectoproepen en de politieke belangstelling voor het onderzoeksdomein waarop het NICC actief is worden de inkomsten die zouden kunnen verworven worden geschat op 20 miljoen op jaarbasis en na een inlooperperiode (vele onderzoeksprojecten zijn immers meerjarig).

.../...

Het NICC krijgt de mogelijkheid de analyses die zij verricht op vordering van de rechterlijke overheden correct te factureren zodat deze kunnen worden teruggevorderd in toepassing van de reglementering van de gerechtskosten en aldus ten gunste komen van de schatkist."

Ces explications doivent être reproduites dans le rapport au Roi.

L'on peut admettre qu'il est satisfait aux exigences de l'article 2, § 1er, précité.

3. L'arrêté vise l'article 3, § 1er, 6°, de la loi, qui dispose que le Roi peut prendre des mesures pour "en ce qui concerne les organismes d'intérêt public, les établissements publics relevant de l'Etat, ainsi que toute institution de droit belge sur laquelle l'Etat exerce un contrôle ou dans laquelle l'Etat détient une participation majoritaire, en opérer la suppression, la transformation, la réorganisation ou la fusion et en améliorer le fonctionnement, l'organisation, la gestion et l'activité ainsi qu'en renforcer le contrôle". Cette disposition est de stricte interprétation.

L'Institut national de criminalistique et de criminologie n'est manifestement ni un organisme d'intérêt public ni une institution de droit belge sur laquelle l'Etat exerce un contrôle ou dans laquelle l'Etat détient une participation majoritaire. Il convient donc de s'assurer s'il s'agit d'un établissement public.

.../...

M.-A. FLAMME donne la définition suivante des établissements publics :

"Ce sont des services publics personnalisés, dotés de l'autonomie organique et technique pour gérer - sous la tutelle du pouvoir public créateur - un patrimoine spécial affecté par celui-ci à la réalisation d'une fin d'intérêt général qu'il impose." (1).

Le délégué du ministre justifie ainsi la qualification d'établissement public attribuée à l'Institut :

"Het artikel 3, § 1er, 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie dient als wettelijke basis. Inderdaad hoewel het NICC geen rechtspersoonlijkheid bezit afgescheiden van deze van de Staat dient zij in elk geval gecatalogeerd te worden als een openbare instelling afhangend van de Staat.

Het NICC is immers opgenomen op de lijst van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat (KB van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen). Aan het hoofd staat een instellingshoofd die rechtstreeks afhangt van de Minister van justitie. De instelling is gehuisvest op een eigen site en functioneert autonoom. De instelling verricht niet alleen wetenschappelijk onderzoek doch voert ook analyses uit op vordering van de rechterlijke overheid.

Het besluit heeft nu als voorwerp om de instelling om te vormen tot een staatsdienst met afzonderlijk beheer. Dit moet een beter beheer mogelijk maken aangezien het gemakkelijker zal worden om samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten met bijvoorbeeld de universiteiten voor bepaalde soorten analyses. De activiteit van de instelling kan ook verbeteren aange-

(1) M.-A. FLAMME, Droit administratif, Tome premier, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 294, n° 126.

zien zij voor derden zal kunnen functioneren. Bovendien zal de betere samenwerking die mogelijk wordt met zowel internationale als nationale instellingen die op hetzelfde terrein actief zijn ontegensprekelijk tot een verbetering van de kwaliteit van het werk leiden.

Vanaf het moment dat dit besluit effectief wordt genomen zal het NICC in de mogelijkheid zijn om met kans op succes zich in te schrijven in lopende onderzoeksacties uitgeschreven door de EU Commissie."

On ne peut faire entrer l'Institut national de criminalistique et de criminologie dans la catégorie des établissements publics que par une interprétation extensive de cette notion d'établissement public, alors que la loi du 26 juillet 1996 sur laquelle se fonde le projet d'arrêté est d'interprétation stricte.

Il faut donc bien conclure que le projet d'arrêté n'est pas conforme aux exigences de l'article 3, § 1er, 6°, de la loi du 29 juillet 1996 précitée.

Onderzoek van het ontwerp

1. De koninklijke besluiten die worden vastgesteld met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, dienen onder meer in overeenstemming te zijn met zowel artikel 2, § 1 als artikel 3 van die wet.

2. Teneinde te voldoen aan artikel 2, § 1, van de wet van 26 juli 1996 dient de steller van het ontwerp aan te tonen dat dit een gunstige weerslag heeft op de begroting. Als aanvulling op het verslag aan de Koning, verstrekt de gemachtigde van de minister de volgende uitleg :

"Het NICC zal meer kunnen deelnemen aan Europese onderzoeksprojecten daardoor zullen Europese middelen kunnen aangetrokken worden en gebruikt voor de tewerkstelling van Belgische onderzoekers. Voor sommige onderzoeksprojecten zal het mogelijk zijn om in te schrijven voor de EU-projecten zodat enkel de nationale cofinanciering ten laste van de instelling valt (voor veel onderzoeksprojecten vraagt de EU immers een nationale cofinanciering van 25 % en 40 %). Onderzoek dat het NICC toch moet verrichten kan naar Europese projecten worden georiënteerd zodat slechts de cofinanciering ten laste valt van het werkings- en personeelsbudget van het NICC.

Op basis van de reeds ingediende projecten en op de door de EU uitgeschreven projectoproepen en de politieke belangstelling voor het onderzoeksdomein waarop het NICC actief is worden de inkomsten die zouden kunnen verworven worden geschat op 20 miljoen op jaarbasis en na een inlooperperiode (vele onderzoeksprojecten zijn immers meerjarig).

.../...

Het NICC krijgt de mogelijkheid de analyses die zij verricht op vordering van de rechterlijke overheden correct te factureren zodat deze kunnen worden teruggevorderd in toepassing van de reglementering van de gerechtskosten en aldus ten gunste komen van de schatkist."

Die uitleg dient te worden opgenomen in het verslag aan de Koning.

Men mag ervan uitgaan dat is voldaan aan het bepaalde in het voormelde artikel 2, § 1.

3. In het besluit wordt verwezen naar artikel 3, § 1, 6°, van de wet, dat bepaalt dat de Koning maatregelen kan nemen om "met betrekking tot de instellingen van openbaar nut, tot de openbare instellingen die afhangen van de Staat, alsook tot elke instelling naar Belgisch recht, waarover de Staat controle uitoefent of waarin de Staat een meerderheidsparticipatie heeft, over te gaan tot de opheffing, de omvorming, de reorganisatie of de samensmelting ervan en de werking, de organisatie, het beheer en de activiteit ervan te verbeteren, alsmede de controle erop te versterken". Er dient aan die bepaling een strikte uitlegging te worden gegeven.

Het Nationaal Instituut voor criminalistiek en criminologie is kennelijk noch een instelling van openbaar nut, noch een instelling naar Belgisch recht waarop de Staat controle uitoefent of waarin de Staat een meerderheids-

.../...

participatie heeft. Men dient er zich dus van te vergewissen of het om een openbare instelling gaat.

M.-A. FLAMME geeft de volgende definitie van het begrip openbare instelling :

"Ce sont des services publics personnalisés, dotés de l'autonomie organique et technique pour gérer - sous la tutelle du pouvoir public créateur - un patrimoine spécial affecté par celui-ci à la réalisation d'une fin d'intérêt général qu'il impose." (1).

Dat het Nationaal Instituut voor criminalistiek en criminologie als een openbare instelling aangemerkt wordt, wordt door de gemachtigde van de minister als volgt gewettigd :

"Het artikel 3, § 1er, 6º, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie dient als wettelijke basis. Inderdaad hoewel het NICC geen rechtspersoonlijkheid bezit afgescheiden van deze van de Staat dient zij in elk geval gecatalogeerd te worden als een openbare instelling afhankelijk van de Staat.

Het NICC is immers opgenomen op de lijst van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat (KB van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen). Aan het hoofd staat een instellingshoofd die rechtstreeks afhangt van de Minister van justitie. De instelling is gehuisvest op een eigen site en functioneert autonoom. De instelling verricht niet alleen wetenschappelijk

(1) M.-A. FLAMME, Droit administratif, eerste deel, Brussel, Bruylant, 1989, bladzijde 294, nr. 126.

onderzoek doch voert ook analyses uit op vordering van de rechterlijke overheid.

Het besluit heeft nu als voorwerp om de instelling om te vormen tot een staatsdienst met afzonderlijk beheer. Dit moet een beter beheer mogelijk maken aangezien het gemakkelijker zal worden om samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten met bijvoorbeeld de universiteiten voor bepaalde soorten analyses. De activiteit van de instelling kan ook verbeteren aangezien zij voor derden zal kunnen functioneren. Bovendien zal de betere samenwerking die mogelijk wordt met zowel internationale als nationale instellingen die op hetzelfde terrein actief zijn ontegensprekelijk tot een verbetering van de kwaliteit van het werk leiden.

Vanaf het moment dat dit besluit effectief wordt genomen zal het NICC in de mogelijkheid zijn om met kans op succes zich in te schrijven in lopende onderzoeksacties uitgeschreven door de EU Commissie."

Om het Nationaal Instituut voor criminalistiek en criminologie bij de categorie openbare instellingen te kunnen indelen, moet het begrip openbare instelling bij uitbreiding worden uitgelegd, terwijl de wet van 26 juli 1996 waarop het ontworpen besluit stoelt, strikt moet worden geïnterpreteerd.

De gevolgtrekking moet dan ook zijn dat het ontwerp van besluit niet in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 3, § 1, 6°, van de voormelde wet van 29 juli 1996.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. AMELYNCK, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS