ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales de la Communauté française, le 12 décembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur :

1° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "organisant les conditions d'octroi de la subvention légale au Fonds national de la Recherche scientifique" (L. 27.197/4);

2° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant l'arrêté royal du 18 janvier 1965 relatif au financement de programmes de recherche fondamentale collective" (L. 27.198/4);

3° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif au renforcement du potentiel scientifique universitaire dans le domaine de la recherche fondamentale universitaire" (L. 27.199/4),

a donné le 4 février 1998 l'avis suivant :

I

1. Le projet d'arrêté "organisant les conditions d'octroi de la subvention légale au Fonds national de la recherche scientifique", faisant l'objet de la demande d'avis L. 27.197/4, a par objet de déterminer l'affectation de cette subvention par le Fonds national de la recherche scientifique et de fixer la procédure de contrôle.

Selon l'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté en projet, la subvention "est destinée à favoriser la recherche scientifique en Communauté française, à savoir :

"1° l'octroi et la gestion :

a) de mandats et de bourses de recherche;
b) de crédits aux chercheurs sous la forme de subsides de fonctionnement et d'équipements scientifiques;

2° l'octroi et la gestion de crédits pour :

a) missions scientifiques;
b) participations à des congrès scientifiques à l'étranger;
c) séjours scientifiques à l'étranger;
d) organisation de congrès, de colloques et de réunions à caractère scientifique;
e) groupes de contacts entre chercheurs, troisième cycle universitaire;
f) collaborations scientifiques internationales;
g) activités de développement de la recherche fondamentale.".

Cette subvention est allouée au Fonds national de la recherche scientifique qui est une personne morale de droit privé, étant un établissement d'utilité publique qui

a pour objet, selon l'article 1er, alinéa 2, de ses statuts, de favoriser la recherche scientifique dans les diverses Communautés de la Belgique (1).

Selon l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté en projet,

"L'affectation de la subvention annuelle ressortit à la compétence du Conseil d'administration du Fonds.".

Ce mécanisme s'analyse comme une forme de subvention indirecte puisque le bénéficiaire réel est le chercheur ou le groupe de chercheurs dont les dépenses sont prises en charge, le Fonds national de la recherche scientifique ayant pour mission de répartir et de gérer la subvention qui lui est allouée à cette fin.

---

(1) Les statuts du Fonds national de la recherche scientifique ont été établis conformément au titre II de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique; les statuts actuels ont été approuvés par un arrêté royal du 20 juin 1997 (Moniteur belge du 17 juillet 1997). Sur le caractère de droit privé du Fonds national de la recherche scientifique, voir, notamment, l'avis du Conseil d'Etat L. 8.976/1/V, donné le 20 août 1964 sur le projet devenu l'arrêté royal du 18 janvier 1965 relatif au financement de programmes de recherche fondamentale collective (Pasin. 1965, p. 48). Voir, dans le même sens, l'avis L. 23.897/9, donné le 2 décembre 1994 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "organisant l'aide à la formation des chercheurs qui se destinent à faire carrière dans la recherche dans l'industrie ou dans l'agriculture".

2. L'arrêté en projet précise, également, les contrôles qui, à l'intervention d'un commissaire désigné par le Gouvernement de la Communauté française sur la proposition du ministre qui a la recherche scientifique dans ses attributions, doivent affecter la gestion du Fonds national de la recherche scientifique. Il est notamment précisé, de manière générale, à l'article 1er, alinéa 3, de l'arrêté en projet que le Fonds national de la recherche scientifique.

> "est responsable vis-à-vis du ministre qui a la recherche scientifique dans ses attributions de l'utilisation par les bénéficiaires des aides financières qu'il leur octroie.".

3. La question se pose de savoir si la Communauté française est compétente en cette matière.

Comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'Etat dans l'avis L. 26.248/1 du 1er avril 1997 (1),

> "Le fédéralisme financier constitue l'un des principes essentiels qui caractérise la réforme de l'Etat belge. Il implique que les pouvoirs dont sont investis(es) ... les Communautés ... pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit

---

(1) Avis donné sur un avant-projet, devenu la loi du 18 juillet 1997 créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux" (Doc. parl., n○ 1022/1 - 96/97).

public ou de droit privé, sont subordonnées 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.".

La Communauté française peut, en raison des compétences qui lui reviennent, à des titres divers, dans les domaines de l'encouragement à la formation des chercheurs (loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 4, 2°) (1) et de la recherche scientifique (loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 6bis, § 1er), attribuer à une institution privée d'utilité publique, tel le Fonds national de la recherche scientifique, des fonds qui permettront à cette institution de favoriser la recherche scientifique en Communauté

---

(1) Dans son avis L. 23.897/9 précité du 2 décembre 1994 et dans ses avis L. 26.074/9 et L. 26.075/9 donnés le 19 février 1997 sur des projets d'arrêtés du Gouvernement de la Communauté française, l'un "modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 décembre 1994 organisant l'aide à la formation des chercheurs qui se destinent à faire carrière dans la recherche dans l'industrie ou l'agriculture", l'autre "modifiant le règlement des bourses du F.R.I.A. fixé en annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 avril 1995", le Conseil d'Etat reconnaît - de manière implicite - que l'article 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, relatif à "l'encouragement à la formation des chercheurs" peut servir de fondement à la compétence de la Communauté française pour organiser les bourses du FRIA et organiser l'aide à la formation des chercheurs qui se destinent à faire carrière dans la recherche, dans l'industrie ou dans l'agriculture.

française (1). Les montants que la Communauté française alloue sont, en première instance, octroyés au Fonds national de la recherche scientifique. En seconde instance, il revient à ce dernier d'accorder, selon les choix qui sont les siens, des mandats ou des crédits à des boursiers, des chercheurs, des scientifiques, des universitaires - notamment de 3ème cycle - ou encore des équipes de recherche.

L'arrêté en projet qui a été introduit par le Ministre de la Recherche scientifique, dont l'exécution est confiée au même ministre et qui entend déterminer les relations juridiques entre le Fonds national de la recherche scientifique et le ministre qui a la même matière dans ses attributions s'inscrit dans les attributions que la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles attribuent aux Communautés.

---

(1) Comme le relève déjà le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 18 janvier 1965 relatif au financement de programmes de recherche fondamentale collective, "les activités de recherche développées au sein des universités et établissements assimilés" ne représentent que l'un des aspects de la recherche fondamentale (Pasin 1965, p. 46). D'autres aspects doivent être pris en considération, telles les activités de recherche organisées dans les établissements et services scientifiques de l'Etat, les activités de recherche à charge du budget de départements ministériels intéressés ou encore les activités de recherches issues d'initiatives de plusieurs chercheurs, qui débordent plus ou moins largement les attributions et les moyens de chaires universitaires ou qui ont un caractère interdisciplinaire ou interuniversitaire.

Les Communautés étant compétentes pour la recherche scientifique "dans le cadre de leurs compétences respectives", et pas seulement dans les matières qui sont de leurs compétences respectives (1), la recherche scientifique, même au sens très large de l'expression, peut être considérée comme relevant de leurs compétences (2).

4. Depuis l'année budgétaire 1990, de nouvelles dispositions régissent la matière de l'octroi des subventions. Ces principes sont actuellement consacrés par la seconde phrase de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat (3). Selon cette disposition, "en l'absence d'une loi (4) organique, tout

---

(1) Sur cette distinction, voyez M. PAQUES, "Réforme de l'Etat et politique scientifique", Adm. publ. trim., 1994, p. 201; K. BIVER, "La recherche scientifique", in La Belgique fédérale (dir. F. Delperée), Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 237 : "Le système assuré par l'article 6bis de la loi spéciale accorde aux Communautés et aux Régions la priorité en matière de recherche scientifique, tout en maintenant un certain nombre de compétences au profit de l'Etat fédéral". Adde R. ANDERSEN, "Les compétences", in La Constitution fédérale du 5 mai 1993 (dir. F. Delperée), Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 36.

(2) Doc. parl., Sénat, 1991-1992, n○ 5585, p. 175.

(3) Cette disposition a été insérée par la loi du 28 juin 1989 dans la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

(4) Lire : "d'un décret", en ce qui concerne la Communauté française.

subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi (1).".

La loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, au titre IV "Dispositions relatives à certaines institutions d'enseignement supérieur et de recherche scientifique", contient un article 47, modifié par la loi du 5 janvier 1976, rédigé comme suit :

> "Aux conditions fixées par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, une subvention annuelle est accordée au Fonds national de la Recherche scientifique. (...)".

La disposition précitée fait référence à différents postes budgétaires sur lesquels des crédits étaient ouverts en 1971 au profit des universités. Ces postes figuraient au budget de plusieurs ministères : l'éducation nationale, les affaires culturelles et les relations internationales. Elle tenait déjà compte de la définition des matières culturelles que procure la loi spéciale du 21 juillet 1971, au titre de l'encouragement à la formation des chercheurs. Elle ne pouvait, cependant, tenir compte des réformes qui sont intervenues par la suite dans les domaines de la recherche scientifique et des relations internationales et, de manière

---

(1) Lire : "le Gouvernement", en ce qui concerne la Communauté française.

plus générale, de la reconnaissance aux Communautés d'une autonomie institutionnelle, administrative et financière.

L'article 47 précité doit être interprété à la lumière de ces évolutions institutionnelles. En ce sens, il habilite les autorités communautaires à déterminer, chacune pour ce qui la concerne, les conditions de l'octroi d'une subvention au Fonds national de la recherche scientifique.

Le décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande confirme cette interprétation. Dans son article 167, il détermine le montant de la subvention annuelle qui est attribué au Fonds national de la recherche scientifique et reprend à ce propos les dispositions qui étaient inscrites dans le susdit article 47. Il prévoit également que la Communauté flamande contribue "aux conditions stipulées par arrêté" de son Gouvernement au financement des actions de recherches concertées, au financement de la faculté théologique protestante à Bruxelles, au financement des fonds de recherche associés au Fonds national de la recherche scientifique et au fonctionnement de l'Institut de médecine tropicale d'Anvers.

En conséquence, la section de législation du Conseil d'Etat considère que l'article 47 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires confère au Gouvernement de la Communauté française une habilitation suffisante pour déterminer les conditions d'octroi de la subvention que cette communauté alloue au Fonds national de la recherche scientifique.

II

Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant l'arrêté royal du 18 janvier 1965 relatif au financement de la recherche fondamentale collective", qui porte la référence L. 27.198/4, a pour objet :

a) de déterminer la périodicité de la liquidation de la subvention allouée au Fonds national de la recherche scientifique au titre du financement du programme de la recherche collective (article 1er du projet);

b) de mettre en place une procédure de contrôle à l'intervention d'un délégué du ministre qui a la recherche scientifique dans ses attributions et d'un délégué du ministre qui a le budget dans ses attributions (articles 2 et 3 du projet);

c) d'autoriser la réaffectation des soldes des subventions attribuées et de préciser la destination des produits financiers des subventions (article 4 du projet);

d) de prévoir la communication de rapports annuels d'activité et d'utilisation des subventions allouées par la Communauté française (article 5 du projet).

Selon son préambule, l'arrêté royal du 18 janvier 1965 a comme fondement l'actuel article 108 de la Constitution. Au regard des lois sur la comptabilité de l'Etat, pareil fondement n'est plus suffisant.

La "recherche fondamentale collective" vise toute recherche scientifique n'ayant pas en vue des applications immédiates. Elle est organisée en équipe sous la direction d'un ou plusieurs chercheurs (1).

Si l'auteur du projet entend, dans l'exercice de ses compétences communautaires, allouer au Fonds national de la recherche scientifique une subvention afin de soutenir la recherche fondamentale collective et d'en assurer le contrôle par la désignation d'un commissaire et d'un délégué, il doit rechercher un fondement légal adéquat dans l'article 47 de la loi du 27 juillet 1971 précitée, comme cela résulte de l'examen du texte auquel la section de législation a procédé au point I.

Dans le même souci de sécurité juridique, il convient de fusionner en un seul texte les dispositions actuelles de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 et celles de l'arrêté en projet au sein du projet examiné au point I.

III

1. Le projet d'arrêté, référencé L. 27.199/4, "relatif au renforcement du potentiel scientifique universitaire dans le domaine de la recherche fondamentale universitaire" entend, par un arrêté réglementaire, octroyer une subvention complémentaire au Fonds national de la

---

(1) Arrêté royal du 18 janvier 1965, article 2.

recherche scientifique "afin de donner une base légale continue assurant la volonté du Gouvernement de poursuivre le renforcement du potentiel scientifique universitaire" (1).

Selon l'auteur du projet,

> "Cette subvention complémentaire est octroyée au titre de renforcement du potentiel scientifique universitaire dans le domaine de la recherche fondamentale universitaire. Elle est destinée à augmenter le nombre de chercheurs post-doctorants hautement qualifiés. Elle répond à un besoin réel mis en évidence à plusieurs reprises par les institutions universitaires, les porte-parole des chercheurs et les instances consultatives en matière de politique scientifique.".

Le régime juridique et financier de la subvention allouée sur la base de l'arrêté en projet est largement similaire à celui prévu au titre de "subvention ordinaire" au Fonds national de la recherche scientifique. Le conseil d'administration de cet établissement d'utilité publique est en effet chargé d'octroyer les mandats de recherches de

---

(1) Depuis 1989, est octroyée au Fonds national de la Recherche scientifique, une subvention complémentaire à la subvention ordinaire attribuée en vertu de l'article 47 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaire. Régi initialement par l'arrêté royal du 15 décembre 1988 relatif au financement du potentiel scientifique universitaire dans le domaine de la recherche fondamentale universitaire (Moniteur belge du 7 janvier 1989), l'octroi de ces aides a été prolongé d'année en année par une inscription dans le budget de la Communauté française.

niveau postdoctoral auprès des institutions universitaires. Ce qui distingue les deux projets paraît être l'objet des dépenses qui peuvent être couvertes par le Fonds national de la recherche scientifique à charge de l'une ou de l'autre subvention.

La Communauté française est également compétente pour subventionner cette mission du Fonds national de la recherche scientifique au titre de l'encouragement à la formation des chercheurs et de la recherche scientifique dans le cadre de ses compétences.

Alors que l'auteur des projets examinés est animé du souci de soutenir la recherche scientifique sous ses différentes formes et de contrôler le bon usage des deniers publics, la section de législation du Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt de disperser dans plusieurs textes réglementaires une matière qui gagnerait à figurer dans un seul dispositif, d'autant plus que l'allocataire est le même.

La rédaction d'un dispositif unique intégrant les textes en projet, l'arrêté royal du 18 janvier 1965 ou d'autres, n'empêche nullement le Gouvernement de la Communauté française de déterminer, avec toute la précision voulue, la nature ou l'objet des différentes dépenses couvertes par les subventions qu'elle alloue.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	F. DELPEREE, J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST R. ANDERSEN