

## ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales de la Communauté française, le 3 février 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à la Convention portant révision de la Convention de Florence du 19 avril 1972 portant création d'un Institut universitaire européen et à l'Acte final, faits à Florence le 18 juin 1992 et le 17 septembre 1992", a donné le 22 mars 1999 l'avis suivant :

Il est fait référence à l'avis n° L. 24.863/1, joint en annexe, donné le 13 juin 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".

Pour les raisons exposées dans cet avis, la Convention à laquelle l'avant-projet de décret vise à donner l'assentiment, règle exclusivement une matière d'enseignement pour laquelle l'autorité fédérale n'est pas compétente.

.../...

Annexe : Avis 24.863/1

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis tend à l'approbation de la Convention portant révision de la Convention portant création d'un Institut universitaire européen, et de l'Acte final, faits à Florence le 18 juin 1992 et le 17 septembre 1992.

Les modifications que la Convention à approuver apporte à la Convention portant création d'un Institut universitaire européen, sont notamment relatives à la recherche de caractère interdisciplinaire, en ce sens que cette recherche est mentionnée de manière expresse au début de la définition des missions de l'Institut et que l'Institut peut comprendre un ou plusieurs centres d'études et de recherches interdisciplinaires. D'autres modifications portent notamment sur l'organisation administrative de l'Institut (par exemple celles portant sur le Comité exécutif) et les dispositions financières de la Convention (voir spécialement la prolongation de la durée du mandat des contrôleurs). Au surplus, il est ajouté un titre supplémentaire aux diplômes que l'Institut est habilité à décerner.

2. La demande d'avis reçue le 22 janvier 1996 insistait auprès du Conseil d'Etat pour que l'avis sur l'avant-projet de loi soumis soit émis d'urgence. Le président de la chambre du Conseil d'Etat, chargée de l'examen de la demande d'avis, a fixé la date de cet examen à la séance du 1er février 1996, mais, pour des motifs relatifs à la question de compétence qui sera évoquée ci-après, le délégué du gouvernement a demandé,

.../...

par lettre du 30 janvier 1996, de reporter l'examen de l'avant-projet de loi à une date ultérieure. Déférant à la demande formulée dans cette lettre, le Conseil d'Etat a différé le présent avis jusqu'à ce que le délégué du gouvernement ait communiqué, dans une lettre du 6 mai 1996, son point de vue au sujet du problème de compétence posé par l'avant-projet.

3.1. Selon l'article 2, paragraphe 1er, de la Convention portant création d'un Institut universitaire européen, cet Institut "a pour mission de contribuer, par son action dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, au développement du patrimoine culturel et scientifique de l'Europe, considéré dans son unité et sa diversité" et cette mission est accomplie "par la voie de l'enseignement et de la recherche au niveau universitaire le plus élevé". Ce niveau est d'ailleurs mentionné dans la dénomination de l'Institut.

Il semble devoir être inféré, non seulement de la définition des missions de l'Institut, mais également de l'organisation académique, de la qualification des membres du corps enseignant et de la compétence de l'Institut pour délivrer le titre de docteur ou d'autres titres à des chercheurs scientifiques (voir les articles 10 et suivant de la Convention), que les règles relatives à l'Institut portent essentiellement sur une matière d'enseignement ou qu'à tout le moins cette matière en

.../...

constitue l'aspect dominant (1). L'auditeur-rapporteur a donc invité le délégué du gouvernement à donner une réponse à la question suivante :

"De in rand vermelde Overeenkomst en de Slotakte dateert van 18 juni 1992, resp. 17 september 1992. Sedertdien is de bevoegdheidsverdeling op het vlak van de internationale betrekkingen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, gewijzigd door de staatshervorming dd. 18 mei 1993. De federale overheid is nog bevoegd voor de verdragen die betrekking hebben op federale aangelegenheden evenals, met inachtneming van het toepasselijke samenwerkingsakkoord, voor de zogenaamde "gemengde verdragen".

Het voorliggend voorontwerp voert wijzigingen door aan de structuur en de werking van het Europees universitair instituut te Firenze en is derhalve een onderwijsaangelegenheid in de zin van artikel 127 van de Grondwet, waarvoor de Gemeenschappen exclusief bevoegd zijn. Uit een eerste onderzoek van de tekst kan ik geen elementen bespeuren die ervan doen blijken dat dit verdrag bepalingen bevat die onder de bij artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet vermelde federale uitzonderingen of onder een andere federale bevoegdheid zouden ressorteren.

Om die reden verneem ik graag het standpunt van de stellers van het ontwerp omtrent de reden waarom zij menen de Overeenkomst aan de instemming van het federale parlement te moeten onderwerpen".

---

(1) L'on n'ignore pas que, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, une disposition ne peut être classée à la fois sous plusieurs attributions de compétences, mais que chaque situation concrète doit être cataloguée sous une seule notion, en vue de quoi il convient d'avoir égard à l'aspect prédominant de la mesure concernée (Cour d'arbitrage, arrêt n° 11 du 25 février 1986, R.W., 1985-86, 2500-2515, avec une note de C. VANDERVEEREN).

Le délégué du gouvernement a répondu comme il suit à cette question :

"Zoals U terecht opmerkt zijn de Gemeenschappen sinds de staatshervorming van 1993 bevoegd voor de internationale overeenkomsten met betrekking tot het Europees universitair instituut te Florence, inzoverre het een onderwijsaangelegenheid betreft.

Niettemin heeft het Europees instituut in het kader van zijn wetenschappelijke werkzaamheden eveneens als opdracht het opzetten van interdisciplinaire onderzoeksprogramma's ter bevordering van de Europese integratie (cf. art. 1 van de herzieningsovereenkomst). Dit betreft een federale bevoegdheid, bijgevolg meen ik dat de Federale overheid eveneens bevoegd is in toepassing van artikel 6bis, § 2, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Op basis hiervan meen ik dus te mogen besluiten dat aan de voorwaarde is voldaan om van een gemengd verdrag te kunnen spreken, en dat het bijgevolg tevens aan het federale parlement moet worden voorgelegd.

Dat deze overeenkomst niet vanaf het begin zowel aan het federale parlement werd voorgelegd als aan de Gemeenschapsraden, is te wijten aan het feit dat mijn diensten niet op de hoogte waren van de noodzaak om deze procedure reeds te volgen voor overeenkomsten die werden ondertekend voor de staatshervorming van 1993".

3.2. La réponse du délégué du gouvernement, citée sous le point 3.1., n'apporte aucun élément susceptible de renverser la constatation que la Convention à approuver ne constitue aucunement un traité mixte.

En effet, la compétence en matière d'enseignement, directement attribuée aux Communautés par le législateur constitutionnel, comporte indiscutablement

.../...

la compétence de réglementer l'enseignement académique, en ce qui concerne tant l'organisation que la programmation du fond. L'enseignement académique implique tant des tâches d'enseignement que de recherche. La mention de la recherche scientifique effectuée par l'Institut universitaire européen ne diminue en rien cette constatation, dès lors que la recherche scientifique des universités, ou à l'intervention de celles-ci, doit être considérée elle-aussi 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 : "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).

---

(1) Doc. Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, 22. 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.

3.3. Il résulte de ce qui précède que la Convention à laquelle l'avant-projet de loi vise à donner l'assentiment, règle exclusivement une matière d'enseignement pour laquelle l'autorité fédérale n'est pas compétente. La Convention ne peut, dès lors, être soumise pour assentiment qu'aux conseils de communauté et non au parlement fédéral, avant d'être ratifiée par les divers gouvernements communautaires.

-----

La chambre était composée de

|           |                     |                               |
|-----------|---------------------|-------------------------------|
| Messieurs | Y. KREINS,          | conseiller d'Etat, président, |
|           | P. LIENARDY,        | conseillers d'Etat,           |
|           | P. QUERTAINMONT,    |                               |
|           | J. KIRKPATRICK,     | assesseurs de la              |
|           | J. van COMPERNOLLE, | section de législation,       |
| Madame    | B. VIGNERON,        | greffier assumé.              |

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, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS