



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.234/3
van 14 november 2016

avis 60.234/3
du 14 novembre 2016

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
oprichting van Sciensano'

un avant-projet de loi 'portant
création de Sciensano'

Op 12 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot oprichting van Sciensano'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 2016.

*

Le 12 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique et le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant création de Sciensano'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 8 novembre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2016.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Het ontwerp strekt tot de oprichting van Sciensano, een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, waaraan de taken worden toevertrouwd die op dit ogenblik worden uitgeoefend door twee bestaande federale wetenschappelijke instellingen op het gebied van volksgezondheid (Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid - WIV) en diergezondheid en landbouw (Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie - CODA), die zullen worden opgeheven.

In de memorie van toelichting wordt aangaande de bevoegdheidsgrondslag voor de ontworpen regeling het volgende uiteengezet:

“Sciensano is een instelling van publiek recht opgericht onder een vorm sui generis. Het zal overeenkomstig artikel 6bis, §2, 1° van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 bevoegd blijven voor het federale wetenschappelijke onderzoek en voor het wetenschappelijk onderzoek in aangelegenheden die niet federaal zijn maar die het voorwerp uitmaken van internationale overeenkomsten of akten, of die betrekking hebben op acties en programma's die de belangen van een gemeenschap of gewest overstijgen, overeenkomstig artikel 6bis, §3 van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen. Sciensano zal dus niet worden opgenomen in de lijst van wetenschappelijke instellingen vastgesteld door het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen vermits het niet langer voldoet aan de voorwaarden vermeld in het koninklijk besluit van 20 april 1965 tot vaststelling van het organiek statuut van de wetenschappelijke instellingen.”

2. Gegeven de keuze om Sciensano op te richten als een instelling met rechtspersoonlijkheid, waarvoor het optreden van de wetgever is vereist, en om onder meer haar opdrachten en haar inrichting bij wet te regelen op een wijze die afwijkt van de regeling vervat in het koninklijk besluit van 20 april 1965 ‘tot vaststelling van het organiek statuut van de wetenschappelijke instellingen’, kan effectief geen beroep meer worden gedaan op de mogelijkheid die wordt geboden bij artikel 6bis, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, anders dan het geval was voor de twee instellingen waarvoor Sciensano in de plaats komt.

In zoverre Sciensano zich inlaat met wetenschappelijk onderzoek in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, kan de bevoegdheidsrechtelijke grondslag ervoor worden gevonden in artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die bepaling laat de federale overheid toe om initiatieven te nemen, structuren op te zetten en in financiële middelen te voorzien voor dergelijk wetenschappelijk onderzoek, op voorwaarde dat voldaan is aan de in die bepaling vervatte voorwaarden.¹

In de eerste plaats is vereist dat het wetenschappelijk onderzoek in kwestie ofwel “het voorwerp uitmaakt van internationale of supranationale overeenkomsten of akten waarbij

¹ In zoverre het gaat om wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor de uitoefening van de federale bevoegdheden, is de federale overheid zonder meer bevoegd (artikel 6bis, § 2, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

België verdragspartner is of als zodanig wordt beschouwd”, ofwel “betrekking heeft op acties of programma’s die de belangen van een Gemeenschap of een Gewest overschrijden”.

In de tweede plaats moet een voorstel tot samenwerking door de federale overheid voorafgaand aan haar beslissing worden voorgelegd aan de gemeenschappen of de gewesten, na advies van de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid. Elke gemeenschap en elk gewest kunnen weigeren deel te nemen aan hetgeen de federale overheid voorstelt.

3. De Raad van State heeft zich al eerder uitgesproken over het belang van deze laatste procedurele voorwaarde. In advies 19.660/1² werd daarover het volgende uiteengezet:

“Zoals in het Verslag aan de Koning omstandig wordt uiteengezet, is het ontwerp de uitvoering van artikel 6bis, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988. Naar luid van die bepaling moet de nationale overheid, wanneer zij voornemens is de bevoegdheid uit te oefenen welke haar op het stuk van het wetenschappelijk onderzoek in artikel 6bis, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is toegekend, vooraf aan de betrokken Gemeenschappen of Gewesten een voorstel tot samenwerking voorleggen. Zulks hoort te geschieden op de wijze bepaald in dit ontwerp.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden, is omtrent de bevoegdheid van de federale overheid bedoeld in artikel 6bis, § 3, de volgende verduidelijking verstrekt, welke verduidelijking in de verdere loop van de parlementaire besprekingen niet is weerlegd:

‘De uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in § 3 van artikel 6bis (nieuw) houdt cumulatief in dat, enerzijds, de ene of de andere der voorwaarden bedoeld in a) en b) vervuld is en, anderzijds, dat de nationale overheid voorafgaand aan haar beslissing een voorstel tot samenwerking voorlegt aan de betrokken Gemeenschappen en/of Gewesten’ (Gedr. St., Kamer v. Volksv., B.Z. 1988, nr. 516/1, blz. 22).

Die uitleg maakt duidelijk dat de verplichting voor de nationale overheid om aan de Gemeenschappen of de Gewesten een voorstel tot samenwerking voor te leggen, in hoofdte van de nationale overheid een voorwaarde is om haar in artikel 6bis, §, eerste lid, toebedeelde bevoegdheid te kunnen uitoefenen.”

4. Het formuleren van een voorstel tot samenwerking en het afwachten van de reactie van de gemeenschappen en de gewesten is een substantieel vormvereiste, waarvan de niet-naleving kan worden gelijkgesteld met de schending van een bevoegdheidsverdelende regel die kan leiden tot de nietigverklaring van de aan te nemen regeling door het Grondwettelijk Hof.³

Overigens zijn de gemeenschappen en gewesten vrij om al dan niet in te gaan op het voorstel tot samenwerking. Indien een of meer gemeenschappen of gewesten niet ingaan op het voorstel, kan dat voorstel wel doorgang vinden wat betreft de overige gemeenschappen en

² Adv.RvS 19.660/1 van 22 februari 1990 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 9 april 1990 ‘houdende uitvoering van artikel 6bis, § 3, tweede lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’.

³ Zie artikel 30bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’, alsook G. VAN HAEGENDOREN, *Het wetenschappelijk onderzoek*, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (ed.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 2000, 104.

gewesten. De federale overheid kan ook beslissen, in het licht van de standpunten van de gemeenschappen en gewesten, om af te zien van het voorstel⁴ of om het aan te passen om aan die standpunten tegemoet te komen.⁵

5. De procedureregels voor het overleg met de gemeenschappen en de gewesten zijn vervat in het koninklijk besluit van 9 april 1990 ‘houdende uitvoering van artikel 6bis, § 3, tweede lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, die luiden als volgt:

“Art. 4. § 1. Wanneer de nationale overheid zich voorneemt een actie, bedoeld in artikel 1, te ondernemen, informeert zij de Gemeenschappen of Gewesten hierover. De beslissing om de Gemeenschappen of Gewesten te informeren over een actie wordt genomen door de Ministerraad op het voorstel van de bevoegde Minister.

§ 2. De nationale overheid deelt aan de Gemeenschappen of Gewesten een nota mee die tenminste bevat:

1° de doelstelling en omschrijving van de actie, de benaderende kost en de duur ervan;

2° de gegevens die in dit geval rechtvaardigen dat voldaan is aan één van de voorwaarden bepaald in artikel 6bis, § 3, a) en b), van de voormelde bijzondere wet;

3° de wijze waarop de Gemeenschappen of Gewesten kunnen deelnemen aan de voorbereiding en aan de tenuitvoerlegging van de actie.

§ 3. De nationale overheid roept de vertegenwoordigers van de Gemeenschappen of Gewesten bijeen om hun adviezen in te winnen.

De uitnodiging tot deze vergadering of tot de eerste van deze vergaderingen moet de Gemeenschappen of Gewesten bereiken tien dagen vóór de dag van de vergadering.

Er wordt een proces-verbaal opgesteld van de vergadering of van de vergaderingen. De processen-verbaal worden gestuurd naar de Gemeenschappen of Gewesten.

De afwezigheid van een vertegenwoordiger van een Gemeenschap, van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of van een Gewest die regelmatig was uitgenodigd, doet geen afbreuk aan de geldigheid van de procedure.

§ 4. Indien de voorbereiding van een actie een schriftelijke oproep tot het indienen van onderzoeksvoorstellen bevat, roept de nationale overheid met inachtneming van het bepaalde in § 3, tweede lid tot vierde lid, de vertegenwoordigers van de Gemeenschappen of Gewesten bijeen om over die oproep hun advies in te winnen.

Art. 5. § 1. De nationale overheid deelt, ten vroegste vijfenzeventig dagen na de ontvangst van de nota bedoeld in artikel 4, § 2, een voorstel tot samenwerking mee aan de Gemeenschappen of Gewesten.

⁴ Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, waarbij artikel 6bis, § 3, is ingevoegd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 22-23.

⁵ Zie ook G. VAN HAEGENDOREN, *Het wetenschappelijk onderzoek*, 104-105.

§ 2. Onverminderd de toepassing van artikel 6, §§ 1 en 2, omvat het voorstel tot samenwerking tenminste :

1° de rechtvaardiging dat in dit geval aan de voorwaarden van artikel 6bis, § 3, van voormelde bijzondere wet is voldaan;

2° een nauwkeurige uiteenzetting van de inhoud van de actie, die inzonderheid als de actie erin bestaat onderzoeksprojecten te financieren die al dan niet een samenhangend geheel vormen, de inhoud, de begroting, de uitvoerders en de éénjarige of meerjarige duur van die projecten aangeeft;

3° een uiteenzetting van de samenwerkingsmodaliteiten die voorgesteld worden door de nationale overheid.

Indien de samenwerkingsmodaliteiten een financiële inbreng van één of van de twee Gemeenschappen, van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of van één of meerdere Gewesten met zich meebrengen, bevat het voorstel tot samenwerking de precie[z]e aanduiding van:

1° de financieringsmodaliteiten;

2° de beheersbevoegdheden van de betrokken Gemeenschappen, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en Gewesten betreffende de actie;

3° de rechten van de Gemeenschappen, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en Gewesten betreffende de resultaten van de actie.

§ 3. Behoudens andersluidende overeenkomst tussen alle partijen die samenwerken overeenkomstig dit besluit, omvatten de samenwerkingsmodaliteiten tenminste het recht voor ieder van deze partijen om kennis te krijgen van alle informatie aangaande de actie – met inbegrip van de onderzoeksresultaten – die voor één van die partijen toegankelijk is.

§ 4. De nationale overheid roept de vertegenwoordigers van de Gemeenschappen of Gewesten bijeen om hun advies in te winnen over het voorstel tot samenwerking, met inachtneming van het bepaalde in artikel 4, § 3, tweede lid tot vierde lid.

§ 5. De nationale overheid deelt aan de Gemeenschappen of Gewesten het voorstel tot samenwerking mee, dat eventueel gewijzigd werd na de vergadering of de vergaderingen voorzien in § 4.

§ 6. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en elke Gemeenschap of Gewest beschikt over een termijn van twintig dagen vanaf de ontvangst van het voorstel tot samenwerking bedoeld in § 5 om schriftelijk aan de nationale overheid haar beslissing aangaande dit voorstel mee te delen.

De Gemeenschappen, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, of de Gewesten die hun instemming niet binnen de gestelde termijn hebben meegedeeld, worden geacht het voorstel tot samenwerking te hebben afgewezen.

§ 7. De bevoegde Minister deelt het volledige dossier van de procedure mede aan de Ministerraad. De actie kan niet worden ondernomen zonder het akkoord van de Ministerraad.”

De Raad van State beschikt niet over alle stukken om te kunnen uitmaken of deze procedure in alle opzichten is nageleefd. De Federale Raad voor Wetenschapsbeleid heeft op 30 mei 2016 advies gegeven, zoals voorgeschreven bij artikel 6bis, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Voorts werden aan de Raad van State twee brieven bezorgd, uitgaande van het Waalse Gewest, één van 20 juni 2016 en één van 3 oktober 2016. In de laatste

brief wordt de ontvangst bevestigd van een voorstel tot samenwerking, daterend van 9 september 2016, en wordt meegedeeld dat dit voorstel wordt onderzocht. Er werden geen andere stukken bezorgd met betrekking tot deze procedure waaruit zou kunnen worden afgeleid of de andere gemeenschappen en gewesten om advies is gevraagd en, zo ja, of zij zelfs maar een standpunt hebben ingenomen.

In de veronderstelling dat de procedurestappen vermeld in de artikelen 4 en 5, §§ 1 tot 4, van het koninklijk besluit van 9 april 1990 correct zijn doorlopen – hetgeen de Raad van State niet kan nagaan op grond van de hem meegedeelde stukken – en dat de gemeenschappen en de gewesten aldus beschikten over een termijn van twintig dagen om hun standpunt over het voorstel tot samenwerking mee te delen, is het voor de Raad van State niet mogelijk om uit te maken of zelfs maar één gemeenschap of gewest tijdig een gunstig standpunt heeft ingenomen, dan wel bepaalde aanpassingen heeft voorgesteld.

Er moet alvast op worden gewezen dat het uitblijven van een reactie binnen de voormelde termijn door artikel 5, § 6, tweede lid, van het voormelde koninklijk besluit wordt gelijkgesteld met een weigering, hetgeen inhoudt dat de voorgestelde regeling niet kan gelden voor de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest. Uit het ontwerp kan alvast niet worden afgeleid dat bepaalde gemeenschappen of gewesten niet worden betrokken bij de activiteiten van Sciensano,⁶ hetgeen de vrij fundamentele vraag doet rijzen of de stellers van het ontwerp wel rekening hebben gehouden met de nochtans dwingende gevolgen van de zo-even geschetste procedure.

6. Wat er ook van zij, uit artikel 5, § 7, van het voormelde koninklijk besluit kan worden afgeleid dat de Ministerraad uiteindelijk akkoord moet gaan met het (eventueel aangepaste) voorstel tot samenwerking nadat de procedure voor de raadpleging van de gemeenschappen en de gewesten is doorlopen.

In het dossier van de adviesaanvraag komt alleen een notificatie voor van een beslissing van de Ministerraad van 20 juli 2016, waarbij de bevoegde minister wordt gemachtigd om (na twee nog te vervullen vormvereisten) het advies van de Raad van State in te winnen. Aangezien het voorstel tot samenwerking pas nadien aan de gemeenschappen en gewesten is bezorgd, zoals blijkt uit hetgeen voorafgaat, kan de Ministerraad op 20 juli 2016 geen kennis hebben gehad van het resultaat van de procedure voor de raadpleging van de gemeenschappen en de gewesten, nog afgezien van het gegeven dat aan deze procedure niet eens wordt gerefereerd in de betrokken notificatie.

De bij artikel 5, § 7, van het voormelde koninklijk besluit voorgeschreven beraadslaging in de Ministerraad kan niet worden gelijkgesteld met een “voorgeschreven vormvereiste” in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

⁶ Zo worden in artikel 4, § 1, van het ontwerp de opdrachten inzake gezondheid opgesomd die Sciensano “op het federale, gewestelijke en gemeenschapsniveau” vervult, zonder dat daarbij bepaalde gemeenschappen of gewesten worden uitgesloten. In artikel 4, § 2, van het ontwerp wordt dan weer gewag gemaakt van de aanbevelingen voor een proactief gezondheidsbeleid die door Sciensano kunnen worden geformuleerd “in functie van de prioriteiten op het federale, gewestelijke en gemeenschapsniveau”.

zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003.⁷ Dat overleg is immers bedoeld om de regeringsleden de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd wetsontwerp en mee te werken aan het opstellen ervan, in dit geval in het licht van het resultaat van de procedure voor de raadpleging van de gemeenschappen en de gewesten. Pas wanneer een consensus bereikt is over een eventuele aanpassing van het reeds op 20 juli 2016 principieel goedgekeurde wetsontwerp, kan dat wetsontwerp worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Een minister of staatssecretaris kan dat advies bijgevolg niet aanvragen voordat het zo-even geschetste overleg heeft plaatsgevonden. Eerst wanneer dit gebeurd is en de Ministerraad hierover een consensus heeft bereikt over een eventuele aanpassing van het wetsontwerp, kan het op ontvankelijke wijze om advies aan de Raad van State worden voorgelegd.⁸

Daaruit volgt dat de adviesaanvraag voorbarig, en bijgevolg niet ontvankelijk is.

*

⁷ Het tweede lid van die bepaling schrijft voor: “Wanneer het advies wordt gevraagd binnen een termijn van paragraaf 1, eerste lid, wordt het gegeven zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld.”

⁸ Vgl. adv.RvS 53.720/1/V van 19 juli 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 augustus 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen’; adv.RvS 57.641/VR van 7 juli 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 juli 2016 ‘tot omzetting van richtlijn 2014/85/EU van de Commissie van 1 juli 2014 tot wijziging van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs’.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le projet vise à créer Sciensano, un organisme public doté de la personnalité juridique, auquel seront confiées les tâches actuellement exercées par deux établissements scientifiques fédéraux existants en ce qui concerne la santé publique (Institut Scientifique de la Santé publique - ISP) et la médecine vétérinaire et l'agriculture (Centre d'Étude et de Recherche Vétérinaires et Agrochimiques - CERVA), qui sont appelés à disparaître.

En ce qui concerne le fondement du dispositif en projet au regard de la compétence, l'exposé des motifs mentionne ce qui suit :

« Sciensano est un organisme de droit public constitué sous une forme *sui generis*. Il continuera d'être compétent pour la recherche scientifique fédérale conformément à l'article 6bis, § 2, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ainsi que pour la recherche scientifique dans des matières qui ne sont pas fédérales mais qui soit font l'objet d'accords ou d'actes internationaux, soit se rapportent à des actions et des programmes qui dépassent les intérêts d'une communauté ou d'une région, conformément à l'article 6bis, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Sciensano ne sera donc pas repris dans la liste des établissements scientifiques, fixée par l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques fédéraux puisqu'il ne satisfait plus aux conditions mentionnées dans l'arrêté royal du 20 avril 1965 fixant le statut organique des établissements scientifiques ».

2. Dès lors que l'on choisit de faire de Sciensano un organisme doté de la personnalité juridique, ce qui requiert l'intervention du législateur, et de régler par la voie législative ses missions et son organisation, notamment, selon des modalités qui dérogent aux dispositions de l'arrêté royal du 20 avril 1965 'fixant le statut organique des établissements scientifiques fédéraux', il n'est en effet plus possible de recourir à la faculté offerte par l'article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', comme ce fut le cas pour les deux établissements auxquels Sciensano se substitue.

Dans la mesure où Sciensano effectue de la recherche scientifique dans des matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions, le fondement légal quant aux compétences pour ce faire peut être trouvé dans l'article 6bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette disposition permet à l'autorité fédérale de prendre des initiatives, de créer des structures et de prévoir des moyens financiers pour une telle recherche scientifique, pour autant qu'il soit satisfait aux conditions que cette disposition prévoit ¹.

Il est tout d'abord requis que la recherche scientifique en question, soit « fa[sse] l'objet d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux auxquels la Belgique est partie contractante ou considérée comme telle », soit « se rapporte à des actions et programmes qui dépassent les intérêts d'une Communauté ou d'une Région ».

Il faut ensuite que, préalablement à sa décision, l'autorité fédérale soumette une proposition de collaboration aux communautés ou aux régions, sur avis du Conseil fédéral de la

¹ Dans la mesure où il s'agit d'une recherche scientifique nécessaire à l'exercice de compétences fédérales, c'est l'autorité fédérale qui est purement et simplement compétente (article 6bis, § 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

politique scientifique. Chaque communauté et chaque région peut refuser de participer à ce que l'autorité fédérale propose.

3. Le Conseil d'État s'est déjà prononcé antérieurement sur l'importance de cette dernière condition procédurale. Sur ce point, l'avis 19.660/1² mentionne ce qui suit :

« Ainsi qu'il est exposé amplement dans le Rapport au Roi, le présent projet constitue l'exécution de l'article 6bis, § 3, deuxième alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi du 8 août 1988. Cette disposition impose à l'autorité nationale qui a l'intention de faire usage de la compétence qui lui est attribuée en matière de recherche scientifique, par l'article 6bis, § 3, alinéa premier, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'obligation de soumettre préalablement une proposition de collaboration aux Communautés ou aux Régions concernées. Cela devra se faire de la manière réglée dans ce projet.

L'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1988 contient, au sujet de la compétence de l'autorité nationale visée à l'article 6bis, § 3, la précision suivante, précision qui n'a pas été réfutée dans la suite des travaux préparatoires :

'La mise en œuvre des compétences visées au paragraphe 3 de l'article 6bis (nouveau) implique cumulativement, d'une part, que l'une ou l'autre des conditions visées aux a) et b) soit remplie et, d'autre part, que l'autorité nationale soumette une proposition de collaboration aux Communautés et/ou Régions concernées, préalablement à sa décision' (Doc. Chambre des Représ., S.E., 1988, n° 516/1, p. 22).

Il appert nettement de cette précision que l'obligation pour l'autorité nationale de soumettre une proposition de collaboration aux Communautés ou aux Régions constitue pour cette autorité une condition *sine qua non* de l'exercice de la compétence qui lui est impartie par l'article 6bis, § 3, alinéa 1^{er} ».

4. La formulation d'une proposition de collaboration et l'attente de la réaction des communautés et des régions constituent des formalités substantielles, dont le non-respect peut être assimilé à la violation d'une règle répartitrice de compétences susceptible de conduire la Cour constitutionnelle à annuler le dispositif à adopter³.

Au demeurant, les communautés et les régions peuvent librement décider de donner suite ou pas à la proposition de collaboration. S'il n'est pas donné suite par une ou plusieurs communautés ou régions à la proposition, celle-ci peut cependant aboutir en ce qui concerne les autres communautés et régions. L'autorité fédérale peut également décider, au

² Avis C.E. 19.660/1 du 22 février 1990 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 avril 1990 'portant exécution de l'article 6bis, § 3, alinéa 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980'.

³ Voir l'article 30bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle', ainsi que G. VAN HAEGENDOREN, *Het wetenschappelijk onderzoek*, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (éd.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Bruges, die Keure, 2000, 104.

regard des points de vue des communautés et régions, de renoncer à la proposition ⁴ ou de l'adapter pour tenir compte de ces points de vue ⁵.

5. Les règles de procédure relatives à la concertation avec les communautés et les régions sont fixées dans l'arrêté royal du 9 avril 1990 'portant exécution de l'article 6bis, § 3, alinéa 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980' et s'énoncent comme suit :

« Art. 4. § 1^{er}. Lorsque l'autorité nationale veut entreprendre une action visée à l'article 1^{er}, elle en informe les Communautés ou Régions. La décision d'informer les Communautés ou Régions d'une action est prise par le Conseil des Ministres sur la proposition du Ministre compétent.

§ 2. L'autorité nationale communique aux Communautés ou Régions une note mentionnant au moins :

1° le but et la description de l'action, son coût approximatif et sa durée ;

2° les éléments qui justifient dans le cas d'espèce qu'il est satisfait à l'une des conditions fixées par l'article 6bis, § 3, a) et b), de la loi spéciale précitée ;

3° les modalités selon lesquelles les Communautés ou Régions peuvent participer à la préparation et à la mise en œuvre de l'action.

§ 3. L'autorité nationale réunit les représentants des Communautés ou Régions en vue de recueillir leurs avis.

La convocation à cette réunion ou à la première de ces réunions doit parvenir aux Communautés ou Régions dix jours au moins avant le jour de la réunion.

Il est dressé procès-verbal de cette ou de ces réunions. Les procès-verbaux sont transmis aux Communautés ou Régions.

L'absence du représentant d'une Communauté, de la Commission communautaire commune ou d'une Région dûment convoqué à une réunion n'invalide pas la procédure.

§ 4. Lorsque la préparation d'une action comporte un appel écrit aux propositions de recherche, l'autorité nationale réunit, conformément aux dispositions du § 3, alinéas 2 à 4, les représentants des Communautés ou Régions en vue de recueillir leurs avis sur cet appel.

Art. 5. § 1^{er}. Septante-cinq jours au plus tôt après la réception de la note visée à l'article 4, § 2, l'autorité nationale communique une proposition de collaboration aux Communautés ou Régions.

§ 2. Sans préjudice de l'application de l'article 6, §§ 1^{er} et 2, la proposition de collaboration contient au moins :

1° la justification du fait que les conditions d'application de l'article 6bis, § 3, de la loi spéciale précitée sont remplies dans le cas d'espèce ;

2° un exposé précis du contenu de l'action indiquant notamment, lorsque l'action consiste à financer des projets de recherche formant ou non un ensemble coordonné, le contenu, le budget, les exécutants et la durée annuelle ou pluriannuelle de ces projets ;

⁴ Voir l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', qui a inséré l'article 6bis, § 3, dans la loi spéciale du 8 août 1980, *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, 22-23.

⁵ Voir également G. VAN HAEGENDOREN, *Het wetenschappelijk onderzoek*, 104 - 105.

3° un exposé des modalités de la collaboration proposée par l'autorité nationale.

Si les modalités de collaboration comportent une intervention financière d'une ou des deux Communautés, de la Commission communautaire commune ou d'une ou plusieurs Régions, la proposition de collaboration comporte l'indication précise :

1° des modalités du financement ;

2° des pouvoirs de gestion des Communautés, Commission communautaire commune et Régions concernées sur l'action ;

3° des droits des Communautés, Commission communautaire commune et Régions concernées sur les résultats de l'action.

§ 3. Sauf accord contraire de toutes les parties qui collaborent conformément au présent arrêté, les modalités de collaboration comportent au moins le droit pour chacune de ces parties de prendre connaissance de toute l'information relative à l'action, – en ce compris les résultats de recherche –, accessible à l'une d'entre elles.

§ 4. L'autorité nationale compétente réunit les représentants des Communautés ou Régions, conformément à l'article 4, § 3, alinéas 2 à 4, en vue de recueillir leurs avis sur la proposition de collaboration.

§ 5. L'autorité nationale communique aux Communautés ou Régions la proposition de collaboration éventuellement révisée après la ou les réunions prévues au § 4.

§ 6. La Commission communautaire commune ainsi que chaque Communauté ou Région dispose d'un délai de vingt jours à partir de la réception de la proposition de collaboration visée au § 5 pour notifier par écrit à l'autorité nationale sa décision relative à cette proposition.

Les Communautés, la Commission communautaire commune ou les Régions qui n'ont pas communiqué leur accord dans le délai fixé, sont réputées avoir refusé la proposition de collaboration.

§ 7. Le Ministre compétent communique le dossier complet de la procédure au Conseil des Ministres. L'action ne peut être entreprise sans l'accord du Conseil des Ministres ».

Le Conseil d'État ne dispose pas de l'ensemble des pièces lui permettant d'apprécier si cette procédure a été respectée à tous égards. Le Conseil fédéral de la politique scientifique a donné un avis le 30 mai 2016, comme l'impose l'article 6bis, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. En outre, deux lettres émanant de la Région wallonne ont été transmises au Conseil d'État, une du 20 juin 2016 et une du 3 octobre 2016. Cette dernière lettre confirme la réception d'une proposition de collaboration, datée du 9 septembre 2016, et fait savoir que cette proposition est examinée. Il n'a été communiqué aucune autre pièce relative à cette procédure, permettant de déduire si l'avis des autres communautés et régions a été demandé et, dans l'affirmative, si celles-ci ont arrêté ne fût-ce qu'une position.

À supposer que les étapes de la procédure mentionnées aux articles 4 et 5, §§ 1^{er} à 4, de l'arrêté royal du 9 avril 1990 se sont déroulées correctement – ce que le Conseil d'État ne peut vérifier sur la base des pièces qui lui ont été communiquées – et que les communautés et les régions disposaient ainsi d'un délai de vingt jours pour communiquer leur position au sujet de la proposition de collaboration, le Conseil d'État est dans l'impossibilité de déterminer si ne serait-ce qu'une seule communauté ou région a adopté en temps utile une position favorable ou a proposé des adaptations.

Il faut en tout cas observer que l'article 5, § 6, alinéa 2, de l'arrêté royal précité assimile l'absence de réaction dans le délai précité à un refus, ce qui implique que le dispositif proposé ne peut pas s'appliquer à la communauté ou à la région concernée. Il ne peut en tout cas pas se déduire du projet que certaines communautés ou régions ne sont pas concernées par les activités de Sciensano ⁶, ce qui soulève la question assez fondamentale de savoir si les auteurs du projet ont effectivement tenu compte des effets pourtant contraignants de la procédure évoquée ci-dessus.

6. Quoiqu'il en soit, il peut être déduit de l'article 5, § 7, de l'arrêté royal précité que le Conseil des Ministres doit finalement marquer son accord avec la proposition (éventuellement adaptée) de collaboration après que la procédure de consultation des communautés et régions a été menée à terme.

Le dossier de la demande d'avis ne contient qu'une notification d'une décision du Conseil des Ministres du 20 juillet 2016 habilitant le ministre compétent à recueillir l'avis du Conseil d'État (après l'accomplissement de deux formalités). Dès lors que, comme l'indiquent les considérations qui précèdent, la proposition de collaboration n'a été communiquée aux communautés et régions qu'ultérieurement, le Conseil des Ministres ne pouvait avoir eu connaissance du résultat de la procédure de consultation des communautés et des régions le 20 juillet 2016, indépendamment, encore, du fait que la notification concernée n'évoque même pas cette procédure.

La délibération en Conseil des Ministres, prescrite par l'article 5, § 7, de l'arrêté royal précité, ne peut pas être assimilée à une « formalité prescrite » au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, remplacé par la loi du 2 avril 2003 ⁷. Cette délibération est en effet destinée à permettre aux membres du gouvernement d'échanger leur point de vue sur un projet de loi qui leur est soumis et de collaborer à sa rédaction, en l'occurrence au regard du résultat de la procédure de consultation des communautés et des régions. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis au sujet d'une éventuelle adaptation du projet de loi ayant déjà fait l'objet d'une approbation de principe le 20 juillet 2016, que ce projet de loi peut être considéré comme en état d'être soumis à la section de législation du Conseil d'État pour avis. Dès lors, il ne revient pas à un ministre ou secrétaire d'État de solliciter cet avis avant que la

⁶ C'est ainsi que l'article 4, § 1^{er}, du projet énumère les missions en matière de santé que Sciensano assume « aux niveaux fédéral, régional et communautaire », sans pour autant exclure certaines communautés ou régions. L'article 4, § 2, du projet fait pour sa part état des recommandations pour une politique de santé proactive que Sciensano peut formuler « en fonction des priorités aux niveaux fédéral, régional et communautaire ».

⁷ L'alinéa 2 de cette disposition prescrit : « Lorsque l'avis est demandé dans un délai visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est donné nonobstant l'inaccomplissement éventuel des formalités prescrites ».

délibération évoquée ci-dessus a eu lieu. Ce n'est que lorsque cette formalité aura été accomplie et que le Conseil des Ministres sera parvenu à un consensus au sujet d'une éventuelle adaptation du projet de loi, qu'il pourra être soumis, de manière recevable, à l'avis du Conseil d'État ⁸.

La demande d'avis est dès lors prématurée et partant irrecevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁸ Comp. avis C.E. 53.720/1/V du 19 juillet 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 août 2013 'modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 2002 relatif à l'établissement de mécanismes visant la promotion de l'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables' ; avis C.E., 57.641/VR du 7 juillet 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 juillet 2016 'transposant la directive 2014/85/UE de la Commission du 1^{er} juillet 2014 modifiant la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire'.