



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.518/2/VR
du 8 janvier 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
financement du programme de recherche fondamentale
intercommunautaire'

Le 20 novembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et des Médias de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet de décret 'portant financement du programme de recherche fondamentale intercommunautaire'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 20 décembre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 4 janvier 2018. Les chambres réunies étaient composées de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc DETROUX, Wanda VOGEL et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Wim GEURTS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Les rapports ont été rédigés par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section, et Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice, et ont été présentés par Paul DEPUYDT.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 janvier 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2018.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

RESPECT DES RÈGLES DE COMPÉTENCE ENTRE LES COMMUNAUTÉS

1. L'avant-projet de décret a pour objet le financement d'un « programme de recherche fondamental intercommunautaire » et octroie à cet effet une subvention annuelle au « fonds national de la recherche scientifique ».

Selon l'article 18/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, ce financement

« a pour but de soutenir des consortiums interuniversitaires et intercommunautaires de groupes de recherche d'excellence en recherche fondamentale, afin d'en accroître leur contribution commune à l'avancement général de la science ».

Selon l'alinéa 2 du même paragraphe, les consortiums en question

« sont constitués au minimum d'un groupe scientifique d'une Université de la Communauté française et au minimum d'un groupe scientifique d'une Université de la Communauté flamande ».

En vertu de sa compétence en matière d'enseignement, la Communauté est compétente pour la recherche scientifique effectuée par les universités qui relèvent de sa compétence territoriale¹. Si, à ce titre, elle peut imposer, comme condition au financement de cette recherche, que les universités collaborent avec d'autres institutions, parmi lesquelles pourraient figurer des institutions scientifiques relevant d'autres collectivités, elle excède toutefois sa compétence territoriale en finançant elle-même des consortiums composés obligatoirement, notamment, de groupes de chercheurs d'universités relevant de la compétence territoriale d'une autre Communauté, et en réglant de manière unilatérale les conditions de ce financement.

Si l'intention est, comme le révèle l'exposé des motifs, que le financement des consortiums en question soit assuré conjointement par la Communauté française et la Communauté flamande, il appartient à ces deux communautés de recourir à une des deux formes de coopération prévues respectivement par les articles 92*bis* et 92*bis*/1 de la loi

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Conformément à l'article 127, § 2, de la Constitution, il s'agit des universités de la région de langue française ou des universités établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Dans l'hypothèse d'un accord de coopération visé à l'article 92bis, il va de soi qu'un tel accord devrait être soumis à l'assentiment décretaal dès lors que la recherche scientifique dans les établissements d'enseignement est une matière qui doit être réglée par décret en vertu de l'article 24, § 5, de la Constitution, que le financement envisagé grève les Communautés et qu'il pourrait lier les universités ou d'autres institutions. À défaut de recourir à une telle forme de coopération, chaque Communauté excèdera sa compétence en finançant les « consortiums », composés comme prévu l'article 18/3, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, et en réglant de manière unilatérale les conditions de ce financement.

2. L'article 18/4 en projet prévoit que le règlement relatif à la procédure de soumission, d'évaluation et de sélection des propositions de recherche sera arrêté « après une concertation avec le Fonds Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen (FWO) ».

Comme l'assemblée générale de la section de législation l'a observé :

« Le principe d'autonomie qui régit les relations entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions s'oppose, en règle, à ce qu'une autorité impose à une autre de prendre part aux politiques qu'elle mène.

Ainsi par exemple, un niveau de pouvoir ne peut contraindre un autre à intervenir dans une procédure d'adoption d'actes, que ce soit pour initier cette procédure ou pour y donner un avis.

En revanche, si cette intervention est purement facultative et qu'en conséquence son absence n'entache pas la validité de l'acte adopté, il n'y a pas d'objection à ce qu'un niveau de pouvoir invite un autre à prendre part à ses procédures. En ce cas, l'intervention des autres niveaux de pouvoir doit être conçue de manière telle qu'elle ne produise aucun effet juridique dans cette procédure, par exemple quant au caractère obligatoire des points de vue adoptés par ces autres niveaux de pouvoir ou quant à l'obligation qui serait faite à l'autorité compétente d'y répondre.

Il n'en irait autrement que si un accord de coopération organisait les procédures de manière plus contraignante entre les niveaux de pouvoir qui en sont les parties contractantes »².

La concertation prévue par l'article 18/4 n'est donc admissible que s'il est prévu qu'en cas de refus du FWO de participer à cette concertation, il peut être passé outre.

3. C'est sous la réserve des deux observations qui précèdent qu'il est procédé à l'examen de l'avant-projet.

² Avis n° 39.675/AG/4 donné le 4 avril 2006 sur un avant-projet de loi 'relative à la fixation des procédures de vol', www.raadvst-consetat.be. Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État', cette coopération peut également prendre la forme d'un décret conjoint adopté sur la base de l'article 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

L'avant-projet à l'examen a pour objet le financement d'un programme de recherche fondamental intercommunautaire. Il prévoit à cet égard d'octroyer une subvention annuelle au Fonds national de la recherche scientifique, lequel serait tenu de créer en son sein un fonds spécial en vue de la gestion de cette subvention. Il fixe le montant de la subvention et les règles relatives à son indexation, précise les types de dépenses qui peuvent être couverts, les règles en matière de contrôle ainsi que l'objet du fonds et les objectifs qu'il poursuit. Enfin, il habilite le comité de gestion à arrêter le règlement relatif à la procédure de soumission, d'évaluation et de sélection des propositions de recherche, après une concertation avec le Fonds Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen (FWO).

Ce faisant, il détermine un certain nombre d'éléments qui peuvent être considérés comme satisfaisant aux exigences de l'article 24, § 5, de la Constitution³.

En ce qui concerne les critères de sélection des projets, l'on constate que l'habilitation faite au comité de gestion de régler cet aspect dans son règlement est actuellement encadrée par l'article 18/3, § 3, alinéa 1^{er}, en projet du décret du 17 juillet 2013, rédigé comme suit :

« Les projets de recherche financés sont sélectionnés sur [la] base de critères d'excellence selon un modèle comparable à celui fixé par le Conseil européen de la Recherche et dans le respect de la Charte du chercheur ».

Interrogé sur la portée de cette référence au Conseil européen de la Recherche, le délégué du Ministre a indiqué que cela renvoyait aux « grands principes mis en place au FNRS », à savoir une « évaluation en deux étapes (*remote + panel*) », le critère de l'« excellence scientifique comme seul paramètre d'évaluation » et une évaluation tant des projets que de leurs PI (*principal investigators*).

Mieux vaudra dès lors reprendre ces « grands principes d'évaluation » dans le dispositif qui sera finalement adopté pour tenir compte des observations générales relatives à la compétence.

Quant à la référence à la Charte du chercheur, il convient de renvoyer plus précisément au 'Code de conduite pour le recrutement des chercheurs', qui figure à la section 2 de l'annexe à la recommandation de la Commission européenne du 11 mars 2005 'concernant la charte européenne du chercheur et un code de conduite pour le recrutement des chercheurs'.

³ Sur la portée de ces exigences en matière de financement de la recherche universitaire, voir not. l'avis n° 52.697/4 donné le 30 janvier 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2013 'relatif au financement de la Recherche par le Fonds national de la Recherche scientifique'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

Article 18/2 en projet

Il n'appartient pas au législateur décrétal de s'immiscer dans l'organisation interne du Gouvernement. Il n'y a dès lors pas lieu de préciser que le commissaire du Gouvernement est « proposé par le Ministre qui a la Recherche scientifique dans ses attributions ».

Une observation analogue vaut pour le délégué du Gouvernement, dont le droit de recours doit être prévu auprès du Gouvernement, à charge pour celui-ci d'éventuellement déléguer sa compétence à l'un ou l'autre ministre.

Le projet sera revu en conséquence, quitte à ce qu'il précise quelles seront les fonctions respectives du commissaire du Gouvernement et du délégué du Gouvernement.

Article 3

L'article 3 du projet dispose que « Le présent décret produit ses effets le premier novembre 2017 ».

Il est toutefois rappelé que la non-rétroactivité des décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ⁴.

⁴ Voir notamment : C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13 ; 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4.

L'auteur du projet doit s'assurer que ces conditions sont respectées en l'espèce.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre VANDERNOOT

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT