CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L - 1
30-09-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

GV.

L. 15.740/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 14e september 1983 door de Ministers van Onderwijs verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de regels van toepassing op de zware wetenschappelijke apparatuur, onroerend door bestemming", heeft de 21e september 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par les Ministres de l'Education nationale, le 14 septembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les règles applicables au matériel scientifique lourd, immeuble par destination", a donné le 21 septembre 1983 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 7, 2°, van het koninklijk besluit nr 167 van 30 december 1982 betreffende de financiering van de universitaire investeringen, de regels vast te stellen met naleving waarvan de verwerving van zware wetenschappelijke apparatuur, onroerend door bestemming, moet gebeuren opdat zij in aanmerking kan komen voor financiering door het Rijk.

Het ligt voor de hand dat de vaststelling van die regels valt onder het voorschrift van artikel 6, 3, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole naar luid waarvan de voorontwerpen van wetten, van besluiten of beslissingen die organieke regels inzake het verlenen van toelagen invoeren of wijzigen, aan de Minister van Financiën (thans Minister van Begroting) voor akkoord moeten worden voorgelegd.

Uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat op heden dat akkoord nog niet is bekomen.

In de huidige stand van de reglementering betreffende de administratieve en begrotingscontrole ontslaat de beraadslaging in een ministerieel comité of in de Ministerraad niet van de verplichting de overige vormen na te leven die met het oog op de coördinatie tussen het regeringsbeleid en de administratieve begrotingscontrole voorgeschreven zijn, met name niet van het akkoord van de Minister van Begroting.

.../...

Het ontwerp zoals het is voorgesteld door de Regering, dit is in de vorm van een ontwerp van gewoon koninklijk besluit, is dan ook inzoverre niet gereed om door de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden onderzocht.

Niettemin mag nu al de aandacht worden gevestigd op hetgeen volgt.

Met betrekking tot het bepaalde in artikel 7, 2°, van meervermeld koninklijk besluit nr 167 heeft de Raad van State in zijn advies nr 15.110 van 1 december 1982 (Belgisch Staatsblad van 21 januari 1983, blz. 1059) doen opmerken wat volgt :

"In artikel 7, 2°, van het ontwerp wordt aan de Koning opdracht gegeven om bij een in Ministerraad overlegd besluit de regels te bepalen die moeten worden nageleefd opdat een universitaire instelling aanspraak kan maken op de financiële middelen bedoeld in de artikelen 4 en 5 van het ontwerp voor de verwerving van de wetenschappelijke apparatuur welke in dezelfde bepaling zijn bedoeld.

Die nog te bepalen regels maken een essentieel bestanddeel uit van de regeling die in artikel 7 van het ontwerp, op grond van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 wordt vastgesteld. Die regels zullen dan ook, krachtens artikel 4, § 1, van die wet, door de Koning bepaald moeten worden vóór het verstrijken van de Hem verleende bijzondere machten".

In het Verslag aan de Koning dat het koninklijk besluit nr 167 voorafgaat (Belgisch Staatsblad van 21 januari 1983, blz. 1056), heeft de Regering daarop geantwoord als volgt :

"Artikel 7, 2°, voorziet in de mogelijkheid om de zware wetenschappelijke apparatuur, onroerend door bestemming, ten laste te leggen van de investeringskredieten.

Een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit zal een regeling uitwerken die erop toeziet dat de noodwendigheden van het universitair onderwijs en onderzoek, het optimaal gebruik van de reeds beschikbare middelen en de financiële mogelijkheden met elkaar in evenwicht zijn.

.../...

De Regering meent dat het bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit bedoeld bij artikel 7, 2°, van dit ontwerp, niet dient genomen te worden vóór het verstrijken van de Hem bij de wet van 2 februari 1982 verleende bijzondere machten.

Het betreft hier het verschaffen aan de Koning van de mogelijkheid tot het bepalen van regels, naar analogie met de normen eveneens door de Koning bepaald voor de investeringen. Het gaat bijgevolg niet op, een beperking in de tijd te stellen.

De Regering verbindt zich er evenwel toe te gelegener tijd bedoeld ontwerp van koninklijk besluit voor advies aan de Raad van State over te maken".

Ook omtrent de nadere definiëring van het begrip "zware wetenschappelijke apparatuur" heeft de Raad van State in zijn voormeld advies een opmerking gemaakt. Die opmerking luidde :

"Indien het niet mogelijk is in de tekst zelf van het ontwerp het begrip "zware wetenschappelijke apparatuur" nader te omschrijven, moet minstens in het Verslag aan de Koning een passende verduidelijking van het begrip worden gegeven of moeten in het Verslag minstens de criteria worden aangegeven die moeten toelaten uit te maken of een wetenschappelijke apparatuur wegens zijn "zware aard" al dan niet onder de toepassing van de regel valt.

In meergenoemd Verslag aan de Koning heeft de Regering dienaangaande het volgende verklaard :

"(2°) de omschrijving van het begrip wetenschappelijke apparatuur in de zin van "zware" en "onroerend door bestemming" vormt een sluitende definitie. Inderdaad dekt dit begrip een gangbare definitie die binnen het universitair bestel niet voor interpretatie vatbaar is.

De Regering wil geen beperkende opsomming ter zake geven. In het te nemen bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit zullen overigens regels met betrekking tot deze dossiers worden bepaald".

.../...

Men zal nu vaststellen dat het ontwerp wel een definitie van het begrip "zware wetenschappelijke apparatuur" bevat. Daarin wordt onder meer gesteld dat de kostprijs ervan minstens 5 miljoen moet bedragen.

Uit het ene en het andere mag blijken dat betwisting omtrent de rechtsgrond van de voorgenomen reglementering mogelijk is.

Die betwistingen kunnen vermeden worden door de in het ontwerp vervatte regeling vast te stellen bij genummerd koninklijk besluit, te nemen op grond van artikel 1, 1°, van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983, dat in eenzelfde machtiging voorziet als die welke toegekend werd bij artikel 1, 5°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 op grond waarvan het koninklijk besluit nr 167 van 30 december 1982 werd genomen. Aangezien krachtens artikel 3, § 4, van genoemde wet van 6 juli 1983 de tot 31 december 1983 met toepassing van artikel 1, genomen besluiten terugwerkende kracht kunnen hebben tot 1 januari 1983, kan aan dat genummerd koninklijk besluit uitwerking worden gegeven met ingang van de dag waarop het koninklijk besluit nr 167 in werking is getreden (21 januari 1983) en is er geen vertraging in de uitvoering of toepassing van de voorgenomen maatregelen.

In geval van dringende noodzakelijkheid, waarnaar uitdrukkelijk in de aanhef zal moeten worden verwezen, zou de Regering op grond van artikel 2, § 2, van genoemde wet van 6 juli 1983, de voorgestelde regelen kunnen vaststellen zonder het akkoord van de Minister van Begroting te vragen. Evenwel kunnen,met toepassing van het bepaalde in artikel 3, § 3, van dezelfde wet, de op grond van die wet genomen besluiten, na het verstrijken van de toegekende bijzondere-machten niet worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen dan door een wet, onverminderd het bepaalde in artikel 5 van die wet omtrent de bekrachtiging van de op grond van de wet vastgestelde koninklijke besluiten.

.../...

Het is dan ook zaak van de Regering te beslissen in welke vorm de beoogde reglementering zal worden vastgesteld.

Le présent projet vise, en exécution de l'article 7, 2°, de l'arrêté royal n° 167 du 30 décembre 1982 relatif au financement des investissements universitaires à fixer les règles qui devront être respectées lors de l'acquisition de matériel scientifique lourd, immeuble par destination, pour que cette acquisition puisse être retenue aux fins de financement par l'Etat.

Il est clair que l'élaboration de ces règles est soumise au prescrit de l'article 6, 3, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, aux termes duquel les avant-projets de lois, d'arrêtés ou de décisions qui édictent ou modifient des règles organiques concernant l'octroi des subventions sont obligatoirement soumis à l'accord du Ministre des Finances (actuellement le Ministre du Budget).

Il ressort des déclarations du fonctionnaire délégué que cet accord n'a pas été obtenu à ce jour.

Dans l'état actuel de la réglementation concernant le contrôle administratif et budgétaire, le fait de la délibération en comité ministériel ou en Conseil des ministres ne dispense pas de l'obligation de respecter les autres formalités prescrites en vue d'assurer la coordination entre la politique gouvernementale et le contrôle budgétaire administratif, en l'occurence de demander l'accord du Ministre du Budget.

.../...

Tel qu'il est proposé par le Gouvernement, c'est-à-dire sous la forme d'un arrêté royal ordinaire, le projet n'est pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat, section de législation.

Il convient cependant d'attirer dès à présent l'attention du gouvernement sur ce qui suit.

En ce qui concerne la disposition de l'article 7, 2°, de l'arrêté royal n° 167 précité, le Conseil d'Etat a fait dans son avis n° 15.110 du 1er décembre 1982 (Moniteur belge du 21 janvier 1983, p. 1059), l'observation reproduite ci-après :

> "L'article 7, 2°, du projet charge le Roi de fixer par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les règles qui doivent être respectées pour qu'une institution universitaire puisse prétendre aux moyens financiers prévus par les articles 4 et 5 du projet pour l'acquisition de l'appareillage scientifique visé par cette disposition.
>
> Ces règles, qui restent à déterminer, constitueront un élément essentiel de la réglementation établie par l'article 7 du projet sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982. Elles devront dès lors, en vertu de l'article 4, § 1er, de cette loi, être fixées par le Roi avant l'expiration des pouvoirs spéciaux qui Lui ont été attribués".

Dans le Rapport au Roi qui précède le même arrêté royal n° 167 (Moniteur belge du 21 janvier 1983, p. 1056), le Gouvernement a rencontré cette observation comme suit :

> "L'article 7, 2°, prévoit la possibilité de mettre l'appareillage scientifique lourd, immobilier par destination, à charge des crédits d'investissement.

Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres établira une réglementation qui veillera à respecter l'équilibre entre les nécessités de l'enseignement et de la recherche universitaire, l'utilisation optimale des moyens déjà disponibles et les possibilités financières.

Le Gouvernement estime que l'arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres visé par l'article 7, 2°, du présent arrêté ne doit pas être pris avant l'expiration des pouvoirs spéciaux qui lui ont été octroyés par la loi du 2 février 1982.

Il s'agit ici de permettre au Roi de déterminer des règles, par analogie aux normes qui sont également fixées par le Roi pour les investissements. En conséquence, il ne convient pas de fixer dans ce domaine une limitation dans le temps.

Le Gouvernement s'engage toutefois à soumettre pour avis, le moment venu, le projet d'arrêté royal au Conseil d'Etat".

Dans l'avis précité, le Conseil d'Etat avait également fait une observation concernant la nécessité d'une définition plus précise de la notion de "matériel scientifique lourd". Il s'exprimait en ces termes :

"S'il s'avère impossible de définir la notion de "appareillage (et non pas "matériel", comme dans le projet) scientifique lourd" dans le texte même du projet, il faudra donner à tout le moins dans le rapport au Roi des précisions adéquates sur la portée de cette notion ou indiquer dans ce rapport au moins les critères permettant de déterminer si, en raison de son caractère "lourd" ou "non lourd", un appareillage scientifique tombe ou ne tombe pas sous l'application de la règle visée".

.../...

Dans le Rapport au Roi susvisé, le Gouvernement a déclaré à ce sujet :

> "(2°) la définition du concept équipement scientique dans le sens de "matériel lourd" et "immobilier par destination" constitue une définition adéquate. En effet, ce concept couvre une définition courante qui ne peut donner lieu à malentendu dans les milieux universitaires.
>
> Le Gouvernement ne veut pas donner d'énumération limitative en la matière. D'ailleurs, des règles à propos de ces dossiers seront établies par arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres qui restent à prendre".

Or, l'on constate que le présent projet contient effectivement une définition de la notion de "matériel scientifique lourd". Cette définition précise notamment que le coût de l'appareillage doit s'élever à 5 millions de francs au moins.

Il résulte de ce qui précède que des contestations pourraient s'élever au sujet du fondement légal de la réglementation envisagée.

Ces contestations peuvent être évitées si l'on édicte les règles du présent projet par voie d'arrêté royal numéroté,

.../...

à prendre sur la base de l'article 1er, 1°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983, qui prévoit une même habilitation que celle que prévoyait l'article 1er, 5°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982, lequel à servi de fondement à l'arrêté royal n° 167 du 30 décembre 1982. Etant donné qu'en vertu de l'article 3, § 4, de la loi du 6 juillet 1983 précitée, les arrêtés pris jusqu'au 31 décembre 1983 en application de l'article 1er peuvent rétroagir au 1er janvier 1983, l'arrêté royal numéroté visé ci-dessus pourra produire ses effets à partir de la date d'entrée en vigueur (21 janvier 1983) de l'arrêté royal n° 167, de sorte qu'il n'y aura aucun retard dans l'exécution ou l'application des mesures projetées.

En cas d'urgence, qui devra être expressément invoquée dans le préambule, le Gouvernement pourrait, sur la base de l'article 2, § 2, de la susdite loi du 6 juillet 1983, édicter les règles proposées sans avoir à solliciter l'accord du Ministre du Budget. Toutefois, en vertu de l'article 3, § 3, de la même loi, les arrêtés pris sur la base de celle-ci ne pourront, après l'expiration des pouvoirs spéciaux qu'elle attribue, être abrogés, complétés, modifiés ou remplacés que par une loi, sans préjudice de la disposition de l'article 5 relative à la confirmation des arrêtés royaux pris sur la base de la loi précitée.

Il appartient dès lors au Gouvernement de décider dans quelle forme la réglementation envisagée sera établie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. COREMANS, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseillers d'Etat, président,

Gh. TACQ, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. VERHULST, auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par M. H. VERHULST, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.