

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 januari 1996 door de Minister van Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de modaliteiten voor de aanwerving van bijkomende onderzoekers in het kader van het meerjarenplan voor de werkgelegenheid", heeft op 1 februari 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 29 janvier 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités d'engagement de chercheurs supplémentaires dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi", a donné le 1er février 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering aldus :

"En raison de l'urgence motivée par la nécessité de recruter dans les plus brefs délais 100 chercheurs supplémentaires, en application du plan pluriannuel pour l'emploi du Gouvernement tel que défini dans la loi du 20.12.1995 portant des dispositions sociales, - ce qui implique qu'il faille fixer sans délai les critères de répartition et d'attribution des crédits budgétaires destinés à l'engagement de ces chercheurs, - il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84 des lois coordonnées".

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp komt volgens het verslag aan de Koning neer op "een maatregel ter bevordering van het wetenschappelijk onderzoek" en wil "door de toekenning van subsidies het de universiteiten en de federale wetenschappelijke instellingen toelaten te genieten van bijkomende onderzoekers in het kader van het meerjarenplan voor de werkgelegenheid". Het ontwerp regelt inzonderheid de verdeling van de subsidies of van de dotaties aan de wetenschappelijke instellingen van de Staat, opgesomd in bijlage bij het ontwerp, en aan de universiteiten, en bepaalt tevens de modaliteiten van vereffening en controle.

.../...

RECHTSGROND.

1. In de aanhef van het ontwerp wordt een dubbele rechtsgrond vermeld : eensdeels, artikel 89 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale bepalingen, zoals vervangen door artikel 88 van de wet van 20 december 1995, en anderdeels, de bij koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. De voornoemde wetten kunnen echter, om de redenen welke hiernaworden uiteengezet, geen toereikende rechtsbasis opleveren voor het ontwerp (1).

-
- (1) Overigens blijkt uit de notulen van de Ministerraad van 26 januari 1996 dat ook in de Ministerraad ernstige twijfels zijn gerezen over het bestaan van een voldoende rechtsgrond. In het tweede deel van zijn beslissing machtigt de Ministerraad de Minister van Wetenschapsbeleid immers om, "indien nodig", een amendement in te dienen op het ontwerp houdende sociale bepalingen (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 352/1), ertoe strekkende in artikel 89 van de wet van 21 december 1994, een paragraaf 2bis in te voegen die zou luiden als volgt :

"§ 2bis. Le montant mentionné au § 2 du présent article, à inscrire au budget du département de la Politique scientifique pour couvrir l'engagement de chercheurs supplémentaires dans les universités et les établissements scientifiques fédéraux, est octroyé sous forme de subventions aux conditions fixées par le Roi.

Le Roi peut charger le Ministre de la Politique scientifique de l'octroi des subventions visées à l'alinéa précédent."

Die machtiging was blijkbaar geïnspireerd door de Minister van Begroting die, bij brief van 17 januari 1996, zich principieel akkoord verklaarde met het ontwerp, doch tevens vaststelde dat het geen wettelijke basis had, euvel dat volgens die Minister zou kunnen worden verholpen met het hiervoren vermelde amendement.

.../...

2.1. Het eerste lid van artikel 89, § 2, van de voornoemde wet van 21 december 1994 luidt als volgt :

"Het totaal bedrag aan alternatieve financiering, met uitzondering van het aandeel in de opbrengst van de aanvullende crisisbijdrage als bedoeld in § 1 en van 140 miljoen frank in te schrijven op de begroting van het departement Wetenschapsbeleid voor de aanwerving van 100 bijkomende onderzoekers, wordt met ingang van 1996 uitgedrukt als een percentage van de opbrengst van de belasting over de toegevoegde waarde en wordt uitsluitend voorafgenomen op deze belasting".

Die wetsbepaling kan bezwaarlijk op zodanige wijze gelezen worden dat hierin een delegatie aan de Koning zou zijn besloten om de voorwaarden met het oog op de toekening van het bedoelde bedrag van 140 miljoen frank te bepalen (1).

(1) Overigens moet worden vastgesteld dat artikel 47 van het voorontwerp van wet houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid, zoals het aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor advies werd voorgelegd, voorzag in de invoeging van een artikel 69bis in de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, waarvan het eerste lid als volgt luidde : "Onder de door de Koning vastgelegde voorwaarden, bij een in Ministerraad overlegd besluit, kent de minister die bevoegd is voor wetenschapsbeleid aan de door hem aangeduide Belgische universiteiten en federale wetenschappelijke instellingen een subsidie toe, binnen de daartoe beschikbare kredieten, voor de aanwerving van bijkomende onderzoekers." (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 214/1, blz. 32). In het ontwerp dat de regering bij het Parlement indiende en dat de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid is geworden, blijkt die bepaling niet meer te zijn opgenomen.

2.2. De in de aanhef vermelde wetten op de rijkscomptabiliteit kunnen evenmin een rechtsgrond verlenen aan de bepalingen van het ontwerp.

Sinds de wijzigingen die de wet van 28 juni 1989 heeft aangebracht aan de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit, kan voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder een subsidie wordt verleend slechts nog rechtsgrond worden gevonden, hetzij in de organieke wet die de subsidie instelt, hetzij in een bepaling van de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert. Artikel 12, derde lid, van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt immers dat "bij ontstentenis van een organieke wet (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning".

Ter zake heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, vastgesteld dat de machtiging aan de Koning om de «facultatieve» toelagen te regelen aan de begrotingswet op dat punt een normatieve inhoud verleent. Zij wordt meer dan enkel een wet naar de vorm en kan voor de latere regelingen

.../...

zonder reserve doch binnen de grenzen van de delegatie als rechtsgrond worden ingeroepen (1).

Overeenkomstig voornoemd artikel 12 moeten alle niet-wettelijk vastgelegde toelagen, voor zover zij niet bij afzonderlijke organieke wet worden bestendigd, worden opgenomen in de "wetsbepalingen" van de algemene uitgavenbegroting en achteraf nog eens in de basisallocaties op het niveau van de administratieve begrotingen (2). Het volstaat immers niet, zoals de Minister van Wetenschapsbeleid verklaart in zijn nota aan de Ministerraad, de toelage op te

(1) Zie onder meer het advies van 4 januari 1989 over een voorstel van wet tot wijziging van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, Gedr. St., Kamer, 1988-1989, 670/2 - p. 29 en volgende. "Het opnemen in de wettekst van de Algemene Uitgavenbegroting van allerlei facultatieve toelagen verleent deze begrotingswet een normatief karakter. Bijgevolg kunnen er alleen nog wettelijke toelagen bestaan : enerzijds de toelagen door een organieke wet vastgesteld en anderzijds de toelagen door de Algemene Uitgavenbegroting vermeld" (J. Beckers, Overzicht van het begrotingsrecht in België, 1991, p. 76 met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding : Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 656/6 - Bijlage II, p. 153).

(2) Zie Van de Voorde, A. en Stienlet, G., De Rijksbegroting in het federale België, Brussel, CEPES, 1995, p. 54.

nemen in een basisallocatie (1), omdat overeenkomstig artikel 14 van de voornoemde gecoördineerde wetten de basisallocaties enkel worden opgenomen in de administratieve begrotingen en niet in de algemene uitgavenbegroting.

3. Aansluitend bij wat voorafgaat dient ook te worden vastgesteld dat de adviesaanvraag hoe dan ook voorbarig is, op zijn minst zolang het in de Ministerraad voorgestelde amendement op het ontwerp van wet houdende sociale bepalingen geen wet is geworden. Het akkoord van de Minister van Begroting met het voorliggend ontwerp werd immers onder dat voorbehoud gegeven.

SLOTOPMERKING.

Artikel 6bis, § 3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993, luidt als volgt :

"§ 3. Onverminderd de bepalingen van § 1, kan de federale overheid initiatieven nemen, structuren opzetten en in financiële middelen voorzien voor het

(1) In casu is in de basisallocatie 60.11.4120 van de algemene uitgavenbegroting voor 1996, 140 miljoen ingeschreven voor de aanwerving van extra onderzoekers (zie de wet van 24 november 1995 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1996, Tabel 2, Administratieve begrotingen voor het begrotingsjaar 1996, 11. Diensten van de Eerste Minister, Afdeling 60. Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden - Deel Wetenschapsbeleid, 1. Onderzoek-ontwikkeling op nationaal vlak, B.S. 30 december 1995, blz. 35554).

wetenschappelijk onderzoek in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten behoren, en dat bovendien :

- a) ofwel het voorwerp uitmaakt van internationale of supranationale overeenkomsten of akten waarbij België verdragspartner is of als zodanig wordt beschouwd;
- b) ofwel betrekking heeft op acties of programma's die de belangen van een Gemeenschap of een Gewest overschrijden.

In die gevallen legt de federale overheid voorafgaand aan haar beslissing aan de Gemeenschappen en /of Gewesten een voorstel tot samenwerking voor op advies van de overeenkomstig artikel 92ter samengestelde Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid.

Elke Gemeenschap en elk Gewest kunnen iedere deelneming weigeren wat hen betreft en wat de instellingen aangaat die onder hun bevoegdheid ressorteren".

Uit artikel 6, b), van het ontwerp volgt dat indien het gaat om projecten die door de universiteiten worden ingediend, de subsidie slechts kan worden verleend voor projecten die "blijk zullen moeten geven van een omvang die de belangen van één enkele gemeenschap overstijgt of moeten kaderen binnen internationale wetenschappelijke projecten".

Nu reeds meent de Raad van State er de aandacht van de regering te moeten op vestigen dat ter voldoening aan hetgeen is bepaald in het voornoemde artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zij voorafgaand aan de opmaak van een regeling zoals die welke is vervat in het ontwerp, aan de Gemeenschappen een voorstel tot samenwerking zal dienen voor te leggen en dit op advies van de Federale Raad voor het Wetenschapsbeleid.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"En raison de l'urgence motivée par la nécessité de recruter dans les plus brefs délais 100 chercheurs supplémentaires, en application du plan pluriannuel pour l'emploi du Gouvernement tel que défini dans la loi du 20.12.1995 portant des dispositions sociales, - ce qui implique qu'il faille fixer sans délai les critères de répartition et d'attribution des crédits budgétaires destinés à l'engagement de ces chercheurs, - il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84 des lois coordonnées".

*

*

*

PORTEE DU PROJET.

Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat s'analyse, selon le rapport au Roi, en "une mesure d'encouragement à la recherche scientifique" et entend "par l'octroi de subventions ... permettre aux universités et aux établissements scientifiques fédéraux de bénéficier de chercheurs supplémentaires, dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi". Le projet règle notamment la répartition des subventions ou des dotations octroyées aux établissements scientifiques de l'Etat, énumérés à l'annexe du projet, ainsi qu'aux universités, et détermine également les modalités de liquidation et de contrôle.

.../...

FONDEMENT LEGAL.

1. Le préambule du projet mentionne un double fondement légal : d'une part, l'article 89 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales, tel qu'il a été remplacé par l'article 88 de la loi du 20 décembre 1995, et d'autre part, les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991. Les lois précitées ne peuvent toutefois, pour les raisons qui seront exposées ci-après, procurer un fondement légal suffisant au projet (1).

-
- (1) Il ressort au demeurant du procès-verbal de la réunion du Conseil des Ministres du 26 janvier 1996, que ce dernier a également exprimé de sérieux doutes quant à l'existence d'un fondement légal suffisant. Dans la seconde partie de sa décision, le Conseil des Ministres autorise le Ministre de la Politique scientifique à déposer, "si nécessaire", un amendement au projet de loi portant des dispositions sociales (Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 352/1), tendant à insérer à l'article 89 de la loi du 21 décembre 1994, un paragraphe 2bis, rédigé comme suit :

"§ 2bis. Le montant mentionné au paragraphe 2 du présent article, à inscrire au budget du département de la Politique scientifique pour couvrir l'engagement de chercheurs supplémentaires dans les universités et les établissements scientifiques fédéraux, est octroyé sous forme de subventions aux conditions fixées par le Roi.

Le Roi peut charger le Ministre de la Politique scientifique de l'octroi des subventions visées à l'alinéa précédent."

Cette habilitation fut manifestement inspirée par le Ministre du Budget qui, par lettre du 17 janvier 1996, a marqué son accord de principe sur le projet, mais relevait également qu'il n'avait pas de base légale. Selon ce ministre, l'amendement susmentionné pourrait y remédier.

.../...

2.1. L'alinéa 1er de l'article 89, § 2, de la loi précitée du 21 décembre 1994, s'énonce comme suit :

"Le montant total en financement alternatif, à l'exception de la partie du produit de la contribution complémentaire de crise visée au paragraphe 1er et de 140 millions de francs à inscrire au budget du département de la Politique scientifique pour l'engagement de 100 chercheurs supplémentaires, est exprimé, à partir de l'année 1996, en pourcentage du produit de la taxe sur la valeur ajoutée et prélevé exclusivement sur celle-ci".

Cette disposition législative ne peut guère s'interpréter comme contenant une délégation au Roi lui permettant de fixer les conditions d'octroi du montant de 140 millions de francs visé (1).

2.2. Les lois sur la comptabilité de l'Etat, visées au préambule, ne peuvent pas davantage procurer de fondement légal aux dispositions du projet.

(1) Il faut d'ailleurs constater que l'article 47 de l'avant-projet de loi portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi, tel qu'il fut soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat, prévoyait l'insertion, dans la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, d'un article 69bis, dont l'alinéa 1er s'énonçait comme suit : "Dans les conditions fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le ministre qui a la politique scientifique dans ses attributions octroie aux universités et établissements scientifiques fédéraux belges désignés par lui, dans la limite des crédits disponibles à cet effet, une subvention pour le recrutement de chercheurs supplémentaires" (Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 214/1, p. 32). Cette disposition ne figure plus dans le projet que le gouvernement a déposé au Parlement et qui est devenu la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi.

Depuis que la loi du 28 juin 1989 a modifié la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, le fondement légal pour arrêter les conditions d'octroi de subventions ne peut plus être trouvé que dans la loi organique qui institue la subvention ou dans une disposition du budget général des dépenses qui précise la nature de la subvention. L'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, prévoit en effet qu'"en l'absence d'une loi organique, tout 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".

En la matière, le Conseil d'Etat, section de législation, a constaté que l'autorisation accordée au Roi pour régler les subsides "facultatifs" confèrera, sur ce point, un contenu normatif à la loi budgétaire. Celle-ci sera alors bien plus qu'une loi purement formelle et pourra être invoquée sans réserve mais dans les limites de la

.../...

délégation comme fondement légal des réglementations subséquentes (1).

Conformément à l'article 12 susvisé, tous les subsides qui n'ont pas été fixés par la loi, sont mentionnés dans les "dispositions législatives" du budget général des dépenses et, par la suite, une nouvelle fois dans les allocations de base des budgets administratifs, à moins qu'ils ne soient confirmés par une loi organique distincte (2). Il ne suffit pas, en effet, comme le déclare le Ministre de la Politique scientifique dans sa note au Conseil des Ministres, d'inscrire la subvention à une

(1) Voir notamment l'avis du 4 janvier 1989 sur une proposition de loi modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, Doc. parl., Chambre, 1988-1989, 670/2 - pp. 10 et suiv. "Het opnemen in de wettekst van de Algemene Uitgavenbegroting van allerlei facultatieve toelagen verleent deze begrotingswet een normatief karakter. Bijgevolg kunnen er alleen nog wettelijke toelagen bestaan : enerzijds de toelagen door een organieke wet vastgesteld en anderzijds de toelagen door de Algemene Uitgavenbegroting vermeld" (J. Beckers, Overzicht van het begrotingsrecht in België, 1991, p. 76, avec référence aux travaux préparatoires : Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 656/6 - Annexe II, p. 153).

(2) Voir Van de Voorde, A. et Stienlet, G., Le Budget de l'Etat dans la Belgique fédérale, Bruxelles, CEPES, 1995, p. 51.

allocation de base (1), dès lors que les allocations de base, conformément à l'article 14 des lois coordonnées précitées, ne peuvent être inscrites qu'aux budgets administratifs et non pas au budget général des dépenses.

3. Dans le prolongement des observations qui précèdent, force est de constater, en outre, que la demande d'avis est de toute façon prématurée, du moins tant que l'amendement au projet de loi portant des dispositions sociales, qui fut proposé en Conseil des Ministres, ne sera pas devenu loi. L'accord du Ministre du Budget sur le présent projet fut du reste donné sous cette réserve.

OBSERVATION FINALE.

L'article 6bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par les lois des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, s'énonce comme suit :

"§ 3. Sans préjudice des dispositions du § 1er, l'autorité fédérale peut prendre des initiatives, créer des structures et prévoir des moyens financiers pour la

(1) En l'espèce, 140 millions ont été inscrits à l'allocation de base 60.11.4120 du budget général des dépenses pour 1996, en vue de l'engagement de chercheurs supplémentaires (voir la loi du 24 novembre 1995 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1996, Tableau 2, Budgets administratifs pour l'année budgétaire 1996, 11. Services du Premier Ministre, Division 60. Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles - Partie Politique scientifique, 1. Recherche et développement dans le cadre national, M.B. 30 décembre 1995, p. 35.555).

recherche scientifique dans les matières qui sont de la compétence des Communautés ou des Régions, et qui, en outre :

- a) soit fait l'objet d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux auxquels la Belgique est partie contractante ou considérée comme telle;
- b) soit se rapporte à des actions et programmes qui dépassent les intérêts d'une Communauté ou des Régions.

Dans ces cas, l'autorité nationale soumet, préalablement à sa décision, une proposition de collaboration aux Communautés et/ou aux Régions, sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique composé conformément à l'article 92ter.

Chaque Communauté et chaque Région peut refuser toute participation en ce qui la concerne et en ce qui concerne les établissements relevant de sa compétence".

Il suit de l'article 6, b), du projet, que s'il s'agit de projets introduits par les universités, la subvention ne pourra être accordée que pour des projets qui "devront justifier d'une ampleur dépassant les intérêts d'une seule communauté ou s'insérer dans des projets scientifiques internationaux".

Le Conseil d'Etat estime devoir, dès à présent, attirer l'attention du gouvernement sur le fait que pour satisfaire à l'article 6bis, § 3, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980, il lui faudra, avant d'élaborer une réglementation comme celle prévue par le projet, soumettre une proposition de collaboration aux Communautés et ce, sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.