

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.437/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 mei 2005 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot verlening aan het Bureau voor Normalisatie van gedelegeerde opdrachten betreffende de financiering van de collectieve centra", heeft op 9 juni 2005 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt de subsidiëring, via het Bureau voor Normalisatie, van bepaalde activiteiten van de centra belast met de bevordering en de coördinatie van de technische vooruitgang van de verschillende takken van 's lands bedrijfsleven door het wetenschappelijk onderzoek ("collectieve centra" genoemd), waarvan het statuut geregeld wordt door de besluitwet van 30 januari 1947 tot vaststelling van het statuut van oprichting en werking van de centra belast met de bevordering en de coördinatie van de technische vooruitgang van de verschillende takken van 's lands bedrijfsleven, door het wetenschappelijk onderzoek.

2. Rechtsgrond daartoe wordt gezocht in de besluitwet van 30 januari 1947 en in artikel 5, 5°, 6° en 11°, van de wet van 3 april 2003 betreffende de normalisatie.

De besluitwet van 30 januari 1947 bevat evenwel geen enkele bepaling die het ontworpen besluit tot rechtsgrond kan strekken. Dit is eveneens het geval voor artikel 5, 5° en 6°, van de wet van 3 april 2003.

Artikel 5, 11°, van de laatstgenoemde wet ⁽¹⁾ kan rechtsgrond bieden voor de specifieke taken die aan het Bureau voor Normalisatie worden toegekend in verband met het toekennen van de subsidies aan de collectieve centra, maar niet voor het beginsel van die subsidiëring zelf.

In artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, wordt evenwel bepaald 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

⁽¹⁾ Naar luid van deze bepaling heeft het Bureau voor Normalisatie onder meer als opdracht "het uitvoeren van taken in verband met de normalisatie en de certificatie die hem door de Koning worden toevertrouwd in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad".

de voorwaarden vastgesteld door de Koning". Het is slechts voorzover er dergelijke speciale bepaling voorhanden is, dat het ontwerp doorgang kan vinden ⁽²⁾.

Er dient evenwel nog te worden opgemerkt dat, nu het de bedoeling lijkt te zijn een subsidieregeling in te voeren waarvan de geldingsduur een begrotingsjaar overschrijdt, die regeling slechts rechtsgrond kan blijven vinden in een begrotingsbepaling, als de machtiging tot het verlenen van de betrokken subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen wordt herhaald. Omdat niet op voorhand gewaarborgd kan worden dat de wetgever de machtiging inderdaad telkenjare zal herhalen, verdient het geen aanbeveling om zulke regeling louter op een begrotingsbepaling te laten steunen. Voor zulke regeling zou het integendeel beter zijn te voorzien in een rechtsgrond met onbepaalde geldingsduur, te creëren door middel van een organieke wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Teneinde het opschrift beter te doen aansluiten bij de inhoud van het ontworpen besluit en bij artikel 5, 11°, van de wet van 3 april 2003, redigere men het opschrift als volgt:

"Koninklijk besluit tot toekenning van bijkomende taken met betrekking tot de collectieve centra aan het Bureau voor Normalisatie".

Aanhef

1. De besluitwet van 30 januari 1947 biedt geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit en wordt erdoor ook niet gewijzigd. Evenmin is de vermelding van die besluitwet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

⁽²⁾ De gemachtigde verwijst in dit verband naar artikel 2.32.4 van de wet van 27 december 2004 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2005.

Het eerste lid van de aanhef dient derhalve te vervallen.

2. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de relevante begrotingsbepaling die rechtsgrond kan bieden voor het instellen van de geregelde subsidie.

3. In het tweede lid van de aanhef dient alleen te worden verwezen naar 11° van artikel 5 van de huidige wet van 3 april 2003. Het is immers uitsluitend die bepaling die rechtsgrond biedt aan het ontworpen besluit.

Bovendien schrijve men in datzelfde lid "3 april 2003" in plaats van "03 april 2003". Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 2, 2°.

4. In het huidige vierde lid van de aanhef schrijve men in de Nederlandse tekst "van 15 april 2005" in plaats van ", gegeven op 15 april 2005".

5. Het huidige vijfde lid van de aanhef dient te vervallen.

6. Het huidige zesde lid van de aanhef late men aanvangen als volgt:

"Gelet op advies 38.437/1 van de Raad van State, gegeven op 9 juni 2005, ...".

Artikel 1

Er kan worden overwogen om duidelijkheidshalve in artikel 1 een verwijzing op te nemen naar de besluitwet van 30 januari 1947. De in artikel 1 bedoelde "collectieve centra" verwijzen immers naar de bij die besluitwet geregelde centra.

.../...

Artikel 2

1. In het ontwerp dienen nadere regels te worden bepaald betreffende het bedrag van de toe te kennen subsidies en de voorwaarden waaronder ze kunnen worden toegekend. Die aangelegenheden kunnen niet worden overgelaten aan het Bureau voor Normalisatie, handelend in akkoord met de bevoegde minister, zoals thans bij artikel 2, 3°, wordt bepaald.

2. In de Nederlandse tekst van artikel 2, 2°, schrijve men "van dezelfde wet" in plaats van "van deze zelfde wet".

Artikelen 3 en 4

De Koning vermag niet te bepalen dat de subsidies die worden toegekend aan de coördinatiecentra, zullen worden aangerekend op een dotatie aan het Bureau voor Normalisatie, aangezien Hij hierdoor het terrein van de (begrotings)wetgever zou betreden. Bovendien wordt het Bureau voor Normalisatie krachtens artikel 11, § 2, 1°, van de wet van 3 april 2003 onder meer gefinancierd door een dotatie ten laste van de federale begroting die op de kredieten van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie wordt ingeschreven. Die bepaling voorziet niet in een afzonderlijke dotatie voor de in het ontworpen besluit bedoelde opdrachten. Uiteraard staat het bovendien niet aan een minister om een bijkomende dotatie voor het Bureau voor Normalisatie te bepalen.

De artikelen 3, 2°, en 4 dienen derhalve grondig te worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.437/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 19 mai 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "confiant au Bureau de Normalisation des missions déléguées relatives au financement des centres collectifs", a donné le 9 juin 2005 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend organiser l'octroi, par l'intermédiaire du Bureau de Normalisation, de subsides en faveur de certaines activités des centres chargés de promouvoir et de coordonner le progrès technique des diverses branches de l'économie nationale par la recherche scientifique (appelés "centres collectifs"), dont le statut est régi par l'arrêté-loi du 30 janvier 1947 fixant le statut de création et de fonctionnement de centres chargés de promouvoir et de coordonner le progrès technique des diverses branches de l'économie nationale, par la recherche scientifique.

2. Le fondement juridique requis à cet effet est recherché dans l'arrêté-loi du 30 janvier 1947 et à l'article 5, 5°, 6° et 11°, de la loi du 3 avril 2003 relative à la normalisation.

Or, l'arrêté-loi du 30 janvier 1947 ne comporte aucune disposition susceptible de procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet. Il en va de même pour l'article 5, 5° et 6°, de la loi du 3 avril 2003.

L'article 5, 11°, de cette dernière loi ⁽³⁾ peut fournir un fondement juridique pour les missions spécifiques dévolues au Bureau de Normalisation en matière d'octroi de subsides aux centres collectifs, mais pas pour le principe du subventionnement proprement dit.

L'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État prévoit cependant 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". Le projet ne pourra être maintenu que si une telle disposition spéciale existe ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Cette disposition prévoit que "l'exécution de tâches en rapport avec la normalisation et la certification qui lui sont confiées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres" constitue l'une des missions du Bureau de Normalisation.

⁽⁴⁾ Le délégué renvoie à cet égard à l'article 2.32.4 de la loi du 27 décembre 2004 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2005.

Force est néanmoins d'observer par ailleurs que, dans la mesure où l'objectif est, semble-t-il, d'instaurer un régime de subsides dont la durée de validité excédera un exercice budgétaire, ce régime ne pourra continuer à puiser son fondement juridique dans une disposition budgétaire que pour autant que l'autorisation d'octroi des subsides concernés soit reconduite d'année en année dans les budgets successifs. Dans la mesure où il ne peut être garanti par avance que le législateur renouvellera cette autorisation chaque année, il est déconseillé de fonder un tel régime simplement sur une disposition budgétaire. Mieux vaudrait au contraire doter ce régime d'un fondement juridique ayant une durée de validité indéterminée, qu'il faudra créer en adoptant une loi organique.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé refléterait mieux la teneur de l'arrêté en projet et s'accorderait mieux avec l'article 5, 11°, de la loi du 3 avril 2003 s'il était rédigé comme suit:

"Arrêté royal confiant au Bureau de Normalisation des missions supplémentaires en ce qui concerne les centres collectifs".

Préambule

1. L'arrêté-loi du 30 janvier 1947 ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et n'est pas non plus modifié par celui-ci. La bonne compréhension du texte en projet ne justifie pas davantage de faire état de cet arrêté-loi.

On supprimera dès lors le premier alinéa du préambule.

2. On insérera un nouvel alinéa dans le préambule afin de viser la disposition budgétaire pertinente qui peut fournir le fondement juridique nécessaire à la mise en place des subsides réglementés dans le projet.

3. Le deuxième alinéa du préambule doit viser uniquement le 11° de l'article 5 de l'actuelle loi du 3 avril 2003, cette disposition étant la seule à procurer son fondement juridique à l'arrêté en projet.

Par ailleurs, on écrira dans ce même alinéa "3 avril 2003" au lieu de "03 avril 2003". L'article 2, 2°, appelle une observation identique.

4. Dans le texte néerlandais du quatrième alinéa actuel du préambule, on écrira "van 15 april 2005" au lieu de ", gegeven op 15 april 2005".

5. On supprimera le cinquième alinéa actuel du préambule.

6. On rédigera comme suit le début du sixième alinéa actuel du préambule:

"Vu l'avis 38.437/1 du Conseil d'État, donné le 9 juin 2005, ...".

Article 1^{er}

Dans un souci de clarté, il pourrait s'envisager d'inscrire à l'article 1^{er} une référence à l'arrêté-loi du 30 janvier 1947. En effet, les "centres collectifs" visés à l'article 1^{er} renvoient aux centres organisés par l'arrêté-loi précité.

Article 2

1. Le projet devrait définir plus précisément le montant des subsides à allouer, ainsi que les conditions d'octroi de ceux-ci. On ne peut laisser au Bureau de Normalisation le soin de régler de telles questions avec l'accord du ministre compétent, comme le fait actuellement l'article 2, 3°.

2. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 2°, on écrira "van dezelfde wet" au lieu de "van deze zelfde wet".

Articles 3 et 4

Il n'est pas au pouvoir du Roi d'arrêter que les subsides alloués aux centres de coordination seront imputés sur une dotation versée au Bureau de Normalisation puisque, ce faisant, Il empiéterait sur les compétences du législateur (budgétaire). En outre, conformément à l'article 11, § 2, 1°, de la loi du 3 avril 2003, le Bureau de normalisation est financé notamment grâce à une dotation émargeant au budget fédéral inscrit aux crédits du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie. La disposition précitée ne prévoit pas de dotation distincte pour les missions visées dans l'arrêté en projet. Il va enfin sans dire qu'il n'appartient pas non plus à un ministre d'allouer une dotation supplémentaire au Bureau de Normalisation.

Les articles 3, 2°, et 4 devront dès lors être remaniés de manière approfondie.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME