



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.454/3
van 27 juni 2014

avis 56.454/3
du 27 juin 2014

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van het
model van contract voorzien in
artikel 9 van het koninklijk
besluit van 21 december 2013 tot
vaststelling van de voorwaarden
van toekenning van toelagen
voor wetenschappelijk
onderzoek inzake
voedselveiligheid, sanitair beleid
van dieren en planten en
dierenwelzijn'

un projet d'arrêté ministériel
'fixant le modèle de contrat visé
à l'article 9 de l'arrêté royal du
21 décembre 2013 fixant les
conditions d'octroi de subsides à
la recherche scientifique en
matière de sécurité des aliments,
de politique sanitaire des
animaux et végétaux et de
bien-être animal'

Op 5 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van het model van contract voorzien in artikel 9 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de voorwaarden van toekenning van toelagen voor wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid, sanitair beleid van dieren en planten en dierenwelzijn'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juni 2014.

*

Le 5 juin 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant le modèle de contrat visé à l'article 9 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions d'octroi de subsides à la recherche scientifique en matière de sécurité des aliments, de politique sanitaire des animaux et végétaux et de bien-être animal'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 24 juin 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 juin 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de betrokken ministers beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de ministers in aanmerking kunnen nemen als zij te oordelen hebben of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het bepalen van het model van het contract dat moet worden gesloten wanneer een toelage wordt toegekend voor al dan niet internationaal wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid of sanitair beleid van dieren en planten.¹

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 9, § 3, van het koninklijk besluit van 21 december 2013 'tot vaststelling van de voorwaarden van toekenning van toelagen voor wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid, sanitair beleid van dieren en planten en dierenwelzijn', dat zelf rechtsgrond vindt in de artikelen 43 en 44 van de wet van 27 december 2012 'houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, diergezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers'.

De rechtsgrond voor het bepalen van het model van het genoemde contract is inderdaad in beginsel te vinden in artikel 9, § 3, van het koninklijk besluit van 21 december 2013. Bij het uitoefenen van de bij die bepaling toegekende bevoegdheid dienen de bevoegde ministers, gelet op het gegeven dat door het bepalen van het modelcontract in wezen reglementaire bepalingen worden vastgelegd, evenwel de grenzen bepaald in artikel 9, § 2, van dat besluit in acht te nemen. Die bepaling luidt:

¹ In de wet van 27 december 2012 'houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, diergezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers' en in het koninklijk besluit van 21 december 2013 'tot vaststelling van de voorwaarden van de toekenning van toelagen voor het wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid, sanitair beleid van dieren en planten en dierenwelzijn' wordt ook gewag gemaakt van het dierenwelzijn, maar deze aangelegenheid behoort vanaf 1 juli 2014 tot de bevoegdheid van de gewesten (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014).

“§ 2. Het contract bepaalt de voorwaarden voor het gebruik van de resultaten met het oog op het goede verloop van het project evenals de valorisatie en verspreiding van de resultaten.

In het geval dat het goede verloop van het project of de valorisatie en verspreiding van de resultaten dit vereisen, worden de toegangsrechten van de onderzoekers en van de Staat gewaarborgd. De Staat geniet steeds van toegangsrechten op de resultaten opdat zij deze zou kunnen valoriseren in het kader van haar beleidstaken. In voorkomend geval regelen de onderzoekers de onderlinge toegangsrechten op de resultaten via een interne overeenkomst.

De resultaten worden zo spoedig mogelijk vrijgegeven. Bij de verspreiding wordt rekening gehouden met de bescherming van de intellectuele eigendomsrechten.

De Staat wordt onmiddellijk op de hoogte gesteld indien resultaten beschermd kunnen worden via een octrooi.

In de octrooiaanvraag en bij elke verspreiding van de resultaten wordt vermeld dat de resultaten gerealiseerd werd met de financiële steun van de Belgische Staat.”

Uit een analyse van de bij het ontwerp gevoegde modelovereenkomst en de bijlagen erbij blijkt evenwel dat deze grenzen niet steeds worden gerespecteerd. Waar kan worden aanvaard dat naast de in artikel 9, § 2, van het koninklijk besluit van 21 december 2013 opgesomde elementen een aantal praktische regels betreffende de toekenning van de toelagen en de betrekkingen tussen de contracterende partijen worden opgenomen, is het niet mogelijk om inhoudelijke bepalingen op te nemen (en bijgevolg op te leggen) die niet de in artikel 9, § 2, van het koninklijk besluit van 21 december 2013 genoemde aangelegenheden betreffen, zoals de aanwijzing van de bevoegde rechtbanken (artikel 10 van het basiscontract), het regelen van het toezicht, waarbij zelfs de toegang wordt geregeld tot de lokalen waar het onderzoek wordt uitgeoefend (artikel 2.3 van bijlage II van het basiscontract), het eigendoms- en gebruiksrecht op de nieuwe kennis voortspruitend uit het onderzoek (artikel 9.2 van die bijlage), de eigendomsoverdracht daarvan (artikel 9.3 van die bijlage) of de burgerrechtelijke aansprakelijkheid (artikel 13 van die bijlage). Weliswaar zouden een aantal van deze aangelegenheden louter contractueel kunnen worden bepaald, maar door hun opname in het modelcontract gaat het niet langer om louter contractueel bepaalde bedingen, maar om bij een reglementaire bepaling toegekende rechten of opgelegde verplichtingen, wat de rechtsgrond te buiten gaat.

De stellers van het ontwerp dienen derhalve het in bijlage bij het ontwerp gevoegde basiscontract en de twee bijlagen erbij aan een grondig onderzoek te ontwerpen teneinde ze in overeenstemming te brengen met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het ontworpen besluit is niet gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet. Het eerste lid van de aanhef, waarin gewag wordt gemaakt van dat artikel, dient derhalve te vervallen.

6. In de Franse tekst van het huidige zevende lid van de aanhef dient te worden verwezen naar “l’article 84, § 1^{er}, *alinéa* 1^{er}, 2^o” in plaats van naar “l’article 84, § 1^{er}, 2^o”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence des ministres concernés se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que les ministres peuvent prendre en considération lorsqu'ils doivent apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer le modèle de contrat qui doit être conclu lorsqu'un subside est octroyé à la recherche scientifique, internationale ou non, en matière de sécurité des aliments ou de politique sanitaire des animaux et végétaux ¹.

4. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 9, § 3, de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'fixant les conditions d'octroi de subsides à la recherche scientifique en matière de sécurité des aliments, de politique sanitaire des animaux et végétaux et de bien-être animal', qui trouve lui-même un fondement juridique dans les articles 43 et 44 de la loi du 27 décembre 2012 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, Cites, santé des animaux et protection de la santé des consommateurs'.

¹ La loi du 27 décembre 2012 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, Cites, santé des animaux et protection de la santé des consommateurs' et l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'fixant les conditions d'octroi de subsides à la recherche scientifique en matière de sécurité des aliments, de politique sanitaire des animaux et végétaux et de bien-être animal' font également mention du bien-être animal mais cette matière relève de la compétence des régions à partir du 1^{er} juillet 2014 (article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014).

En effet, le fondement juridique de la fixation du modèle de contrat précité peut en principe être trouvé dans l'article 9, § 3, de l'arrêté royal du 21 décembre 2013. Lors de l'exercice de la compétence attribuée par cette disposition, les ministres compétents doivent toutefois respecter les limites fixées à l'article 9, § 2, de cet arrêté, dès lors que la détermination du contrat-type comporte essentiellement la fixation de dispositions réglementaires. Cette disposition s'énonce comme suit :

« § 2. Le contrat stipule les conditions pour l'usage des résultats en vue du bon déroulement du projet ainsi que la valorisation et la diffusion des résultats.

Au cas où le bon déroulement du projet ou la valorisation et la diffusion des résultats l'exigent, les droits d'accès des chercheurs et de l'État sont garantis. L'État bénéficie en tous cas de droits d'accès aux résultats pour qu'il puisse les valoriser dans le cadre de la préparation des politiques à mettre en œuvre. Le cas échéant, les chercheurs règlent les droits d'accès mutuels aux résultats par une convention interne.

Les résultats seront diffusés aussi rapidement que possible. Les activités de diffusion seront compatibles avec la protection des droits de propriété intellectuelle.

L'État est informé immédiatement du fait que les résultats pourraient faire l'objet d'un brevet.

Chaque demande de brevet et chaque diffusion des résultats mentionnent que les résultats ont été obtenus avec le soutien financier de l'État belge ».

Il ressort toutefois d'une analyse du contrat-type joint au projet et des annexes de ce contrat que ces limites ne sont pas toujours respectées. S'il peut être admis qu'outre les éléments énumérés à l'article 9, § 2, de l'arrêté royal du 21 décembre 2013, un certain nombre de règles pratiques relatives à l'octroi des subsides et aux relations entre les parties contractantes soient mentionnées, il n'est pas possible d'inscrire (et partant d'imposer) des dispositions de fond qui ne concernent pas les matières visées à l'article 9, § 2, de l'arrêté royal du 21 décembre 2013, telles que la désignation des tribunaux compétents (article 10 du contrat de base), la réglementation du contrôle, l'accès aux locaux où s'effectue la recherche étant même réglé (article 2.3 de l'annexe II du contrat de base), le droit de propriété et le droit d'usage relatifs aux nouvelles connaissances découlant de la recherche (article 9.2 de cette annexe), le transfert de propriété de celles-ci (article 9.3 de cette annexe) ou la responsabilité civile (article 13 de cette annexe). S'il est vrai qu'un certain nombre de ces matières pourraient être réglées par simple convention, il n'en demeure pas moins qu'il résulte de leur intégration dans le contrat-type qu'il ne s'agit plus de clauses fixées par simple convention, mais de droits attribués ou d'obligations imposées par une disposition réglementaire, ce qui excède le fondement juridique.

Les auteurs du projet doivent dès lors soumettre le contrat de base annexé au projet et les deux annexes de ce contrat à un examen approfondi afin de les conformer au fondement juridique de l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTEPréambule

5. L'arrêté en projet ne se fonde pas sur le pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution. Le premier alinéa du préambule, qui mentionne cet article, doit dès lors être omis.

6. Dans le texte français du septième alinéa actuel du préambule, on visera « l'article 84, § 1^{er}, *alinéa 1^{er}*, 2° » au lieu de « l'article 84, § 1^{er}, 2° ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS