RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.155/1/V
van 14 september 2015

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 tot vaststelling van de modaliteiten voor de aanwerving van wetenschappelijke onderzoekers in de universitaire onderwijsinrichtingen en in de federale wetenschappelijke instellingen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.155/1/V
du 14 septembre 2015

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant modification de l’arrêté royal du 19 août 1997 fixant les modalités d’engagement de chercheurs scientifiques au bénéfice d’établissements d’enseignement universitaire et d’établissements scientifiques fédéraux’

Op 7 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 tot vaststelling van de modaliteiten voor de aanwerving van wetenschappelijke onderzoekers in de universitaire onderwijsinrichtingen en in de federale wetenschappelijke instellingen'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 september 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 september 2015.

*

Le 7 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à la Politique scientifique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 19 août 1997 fixant les modalités d'engagement de chercheurs scientifiques au bénéfice d'établissements d'enseignement universitaire et d'établissements scientifiques fédéraux'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 10 septembre 2015. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 septembre 2015.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd

> "door de omstandigheid dat financieringsvoorwaarden zo snel mogelijk moeten worden geactualiseerd om de operatoren toe te staan om voor aanvang van het nakende begin van het academiejaar de nodige maatregelen te kunnen treffen, zodat zij nieuwe onderzoekers kunnen selecteren en aanstellen en zo de continuïteit kunnen garanderen van meer dan 200 onderzoeksmandaten in federale wetenschappelijke aangelegenheden, waarbij de periode van (rechts)onzekerheid in hoofde van zowel de onderzoekers, de universiteiten als de federale wetenschappelijke instellingen, dient te worden beperkt en de retroactieve werking van het voorliggende koninklijk besluit dient te worden vermeden".

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Ter uitvoering van de wet van 18 juli 1997 'tot instelling van een programma voor de terbeschikkingstelling van wetenschappelijke onderzoekers ten bate van de universitaire onderwijsinstellingen en de federale wetenschappelijke instellingen,' bepaalt het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 'tot vaststelling van de modaliteiten voor de aanwerving van wetenschappelijke onderzoekers in de universitaire onderwijsinrichtingen en in de federale wetenschappelijk instellingen' onder welke voorwaarden de federale Staat subsidies toekent aan zowel de federale wetenschappelijke instellingen als aan het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (NFWO) voor de aanwerving van bijkomende wetenschappelijke onderzoekers. In het laatste geval worden de aangeworven onderzoekers ter beschikking gesteld van de universitaire instellingen.

3.2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 te actualiseren.

Dat besluit wordt vooreerst in overeenstemming gebracht met het gewijzigde universitair landschap, de gewijzigde organisatie van de diensten van de federale overheid en de "splitsing" van het NFWO in het "FWO-Vlaanderen" (afgekort: FWO) en het "Fonds de la Recherche scientifique – FNRS" (afgekort: F.R.S.-FNRS)[1] (artikel 1, 1° tot en met 4°, van het ontwerp).

Daarnaast wordt de definitie van "bijkomende onderzoeker" versoepeld (artikel 1, 5°, van het ontwerp), wordt het aandeel van de federale wetenschappelijke instellingen in de subsidies vastgelegd op 10% (artikel 2 van het ontwerp), en wordt de verdeling van de begrotingskredieten onder de universitaire instellingen overgelaten aan het FWO en het F.R.S.-FNRS (artikel 3 van het ontwerp). Ten slotte wordt de controle op de aanwending van de subsidies door de operatoren uitgebreid (artikel 4 van het ontwerp).

4.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt in beginsel geboden door de artikelen 2 en 3 van de wet van 18 juli 1997, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, alsook door artikel 4, eerste lid, van dezelfde wet.

4.2. Het ontworpen artikel 5 van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 (artikel 3 van het ontwerp) bepaalt dat de begrotingskredieten bedoeld in artikel 4, a) en b), van hetzelfde besluit door het FNRS (lees: F.R.S.-FNRS – zie hierna ook opmerking 6) en het FWO worden verdeeld onder de universitaire instellingen die afhangen van respectievelijk de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap. Het huidige artikel 5 van dat besluit bevat een precieze verdeling, in de vorm van percentages, van de in artikel 4, a) en b), bedoelde begrotingskredieten onder de betrokken universitaire instellingen.

Artikel 4, eerste lid, van de wet van 18 juli 1997 bepaalt dat het in artikel 2 van dezelfde wet bedoelde krediet wordt aangewend, bij wijze van subsidies, onder de door de Koning bepaalde voorwaarden. Die wetsbepaling verzet zich ertegen dat de verdeling van de begrotingskredieten onder de universitaire instellingen volledig wordt doorgeschoven naar de operatoren F.R.S.-FNRS en FWO, zoals het geval is in het ontworpen artikel 5 van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997. Om verenigbaar te kunnen zijn met de voornoemde wetsbepaling, dienen de essentiële aspecten van die verdeling door de Koning zelf te worden geregeld, bijvoorbeeld door het bepalen van objectieve criteria die de operatoren dan in voorkomend geval verder kunnen invullen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp, dient in het eerste lid van de aanhef ook te worden gerefereerd aan artikel 4, eerste lid, van de wet van 18 juli 1997.

[1] In het raam van die splitsing werd ook het Federaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek opgericht (afgekort: FFWO), dat evenwel buiten de voorliggende regeling blijft.

Artikel 1

6. Met de wijzigingen die bij artikel 1, 2°, van het ontwerp worden aangebracht in artikel 1, b), tweede streepje, van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997, wordt onvoldoende rekening gehouden met het gegeven dat de stichting van openbaar nut NFWO heeft opgehouden te bestaan en verschillende stichtingen van openbaar nut zijn opgericht als rechtsopvolger ervan (het FWO, het F.R.S.-FNRS en het FFWO).[2]

Hierover bevraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde voorgesteld om artikel 1, b), van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 volledig te vervangen als volgt:

"b) Operator : de organismen die genieten van subsidies, hetzij :

1° de federale wetenschappelijke instellingen, bedoeld onder a), of hun groeperingen, ieder voor wat haar betreft;

2° het Fonds national de la Recherche scientifique (afgekort: het FNRS) voor wat de instellingen van de eerste groep betreft;

3° het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (afgekort: het FWO) voor wat de instellingen van de tweede groep betreft."

Met dit voorstel kan worden ingestemd, met dien verstande dat het "Fonds National de la Recherche scientifique" dient te worden afgekort met de gangbare afkorting "F.R.S.-FNRS". In dat opzicht dient ook artikel 1, 4°, van het ontwerp te worden aangevuld.[3]

Artikel 4

7. De gemachtigde heeft verklaard dat artikel 4 van het ontwerp nog moet worden aangevuld met een bepaling die ertoe strekt de bepaling in artikel 11, § 3, van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997, dat uit het rapport een verhoging moet blijken van het personeelsbestand in voltijdse equivalenten, te vervangen door de bepaling "dat uit het rapport moet blijken dat het personeelsbestand in voltijdse equivalenten minstens stabiel blijft". Met deze aanvulling van artikel 4 van het ontwerp kan worden ingestemd.

*

[2] Zie de desbetreffende koninklijke besluiten van 20 januari 2006.

[3] In artikel 1, f), eerste streepje, van het koninklijk besluit van 19 augustus 1997 wordt nu ook de afkorting "FNRS" gebruikt.

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis

> « door de omstandigheid dat financieringsvoorwaarden zo snel mogelijk moeten worden geactualiseerd om de operatoren toe te staan om voor aanvang van het nakende begin van het academiejaar de nodige maatregelen te kunnen treffen, zodat zij nieuwe onderzoekers kunnen selecteren en aanstellen en zo de continuïteit kunnen garanderen van meer dan 200 onderzoeksmandaten in federale wetenschappelijke aangelegenheden, waarbij de periode van (rechts)onzekerheid in hoofde van zowel de onderzoekers, de universiteiten als de federale wetenschappelijke instellingen, dient te worden beperkt en de retroactieve werking van het voorliggende koninklijk besluit dient te worden vermeden ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3.1. En exécution de la loi du 18 juillet 1997 'créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux', l'arrêté royal du 19 août 1997 'fixant les modalités d'engagement de chercheurs scientifiques au bénéfice d'établissements d'enseignement universitaire et d'établissements scientifiques fédéraux' fixe les conditions dans lesquelles l'État fédéral octroie des subventions tant aux établissements scientifiques fédéraux qu'au Fonds national de la recherche scientifique (FNRS) en vue de permettre l'engagement de chercheurs scientifiques supplémentaires. Dans ce dernier cas, les chercheurs engagés sont mis à la disposition des établissements universitaires.

3.2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'actualiser l'arrêté royal du 19 août 1997.

En premier lieu, cet arrêté est mis en conformité avec l'environnement universitaire modifié, l'organisation modifiée des services de l'autorité fédérale et la « scission » du FNRS en « FWO-Vlaanderen » (en abrégé : FWO) et « Fonds de la Recherche scientifique – FNRS » (en abrégé : F.R.S.-FNRS) [1] (article 1er, 1° à 4°, du projet).

Par ailleurs, la définition de « chercheur supplémentaire » est assouplie (article 1er, 5°, du projet), la partie des établissements scientifiques fédéraux dans les subventions est fixée à

[1] Dans le cadre de cette scission, le Fonds fédéral de la recherche scientifique (en abrégé : FFRS), qui n'est toutefois pas concerné par le dispositif à l'examen, a également été créé.

10% (article 2 du projet) et la répartition des crédits budgétaires entre les établissements universitaires est confiée au FWO et au F.R.S.-FNRS (article 3 du projet). Enfin, le contrôle de l'utilisation des subventions par les opérateurs est élargi (article 4 du projet).

4.1. Les articles 2 et 3 de la loi du 18 juillet 1997, visés au premier alinéa du préambule du projet ainsi que l'article 4, alinéa 1er, de la même loi, procurent en principe un fondement juridique au projet.

4.2. L'article 5, en projet, de l'arrêté royal du 19 août 1997 (article 3 du projet) dispose que les crédits budgétaires visés à l'article 4, a) et b), du même arrêté, sont répartis par le FNRS (lire : F.R.S.-FNRS – voir également, ci-après, l'observation 6) et le FWO entre les établissements universitaires qui dépendent, respectivement, de la Communauté française et de la Communauté flamande. L'article 5 actuel de cet arrêté contient une répartition précise, sous la forme de pourcentages, des crédits budgétaires visés à l'article 4, a) et b), entre les établissements universitaires concernés.

L'article 4, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 1997, énonce que le crédit visé à l'article 2 de la même loi, est utilisé, à titre de subventions, aux conditions fixées par le Roi. Cette disposition légale s'oppose à ce que la répartition des crédits budgétaires entre les établissements universitaires soit confiée dans sa totalité aux opérateurs F.R.S.-FNRS et FWO, comme c'est le cas à l'article 5, en projet, de l'arrêté royal du 19 août 1997. Pour pouvoir être compatibles avec la disposition légale précitée, les éléments essentiels de cette répartition doivent être réglés par le Roi lui-même, par exemple en déterminant des critères objectifs que les opérateurs peuvent alors, le cas échéant, préciser par la suite.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique du projet, le premier alinéa du préambule doit également viser l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 1997.

Article 1er

6. Les modifications que l'article 1er, 2°, du projet apportent à l'article 1er, b), deuxième tiret, de l'arrêté royal du 19 août 1997, ne tiennent pas suffisamment compte du fait que la fondation d'utilité publique FNRS a cessé d'exister et que plusieurs fondations d'utilité publique ont été créées comme successeur juridique de celle-ci (le FWO, le F.R.S.-FNRS et le FFRS) [2].

Interrogé à ce sujet par l'auditeur rapporteur, le délégué a proposé de remplacer l'article 1er, b), de l'arrêté royal du 19 août 1997 dans sa totalité comme suit :

[2] Voir les arrêtés royaux y afférents du 20 janvier 2006.

(traduction)

« b) Opérateur : les organismes bénéficiaires des subventions, soit :

1° les établissements scientifiques fédéraux, visés sub a), ou leurs groupements, chacun pour ce qui le concerne ;

2° le Fonds national de la Recherche scientifique (en abrégé : le FNRS) en ce qui concerne les institutions du premier groupe ;

3° le 'Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen' (en abrégé : le FWO) en ce qui concerne les institutions du deuxième groupe ».

On peut se rallier à cette proposition, étant entendu que le Fonds national de la Recherche scientifique doit être désigné par l'abréviation usuelle « F.R.S.-FNRS ». L'article 1er, 4°, du projet doit également être complété dans cette optique [3].

Article 4

7. Le délégué a déclaré que l'article 4 du projet doit encore être complété par une disposition visant à remplacer la disposition, inscrite à l'article 11, § 3, de l'arrêté royal du 19 août 1997, selon laquelle le rapport doit démontrer que l'effectif, en équivalents temps plein de son personnel, n'a pas été diminué par la disposition selon laquelle « le rapport doit démontrer que l'effectif, en équivalents temps plein de son personnel, reste à tout le moins stable ». On peut se rallier à cet ajout à l'article 4 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Jan SMETS

[3] L'article 1er, f), premier tiret, de l'arrêté royal du 19 août 1997 utilise également l'abréviation « FNRS ».