



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.170/1
van 16 april 2018

avis 63.170/1
du 16 avril 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van de
wet van 21 juli 2017 tot
instelling van een programma
voor duurzame samenwerking
op onderzoeksvlak tussen de
federale wetenschappelijke
instellingen en de
universiteiten'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de la loi du
21 juillet 2017 instaurant un
programme de coopération
durable sur le plan de la
recherche entre les
établissements scientifiques
fédéraux et les universités'

Op 15 maart 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van de wet van 21 juli 2017 tot instelling van een programma voor duurzame samenwerking op onderzoeksvlak tussen de federale wetenschappelijke instellingen en de universiteiten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 april 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 2018.

*

Le 15 mars 2018, 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 trente jours, sur un projet d’arrêté royal ‘portant exécution de la loi du 21 juillet 2017 instaurant un programme de coopération durable sur le plan de la recherche entre les établissements scientifiques fédéraux et les universités’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 avril 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Wouter PAS, conseillers d’État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Pierrot T’KINDT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 16 avril 2018.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot uitvoering van de wet van 21 juli 2017 ‘tot instelling van een programma voor duurzame samenwerking op onderzoeksvlak tussen de federale wetenschappelijke instellingen en de universiteiten’.

Na een opsomming van een aantal definities (hoofdstuk I) wordt overgegaan tot de vaststelling van het per jaarlijkse oproep toegekende aantal van de profielen die worden opgesteld in het raam van het subsidieprogramma voor duurzame samenwerking op onderzoeksvlak tussen de federale wetenschappelijke instellingen en de universiteiten, en tot de verdeling van die profielen over de verschillende federale wetenschappelijke instellingen (hierna: “de instellingen”) (hoofdstuk II). Vervolgens wordt de wijze geregeld waarop de profielen door de instellingen worden ingediend bij de bevoegde administratie en wordt de inhoud bepaald van de profielen (hoofdstuk III). Daarna volgen de regeling van het verloop en de opgave van de criteria voor de beoordeling van de profielen en wordt bepaald hoe de profielen worden gerangschikt, eventueel worden geselecteerd of naar een eerstvolgende oproep kunnen worden overgedragen (hoofdstuk IV). Verder wordt voorzien in een regeling voor de toekenning van subsidies waarmee de profielen worden gefinancierd (hoofdstuk V).

De datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit wordt bepaald op de datum van de bekendmaking van dat besluit in het Belgisch Staatsblad (hoofdstuk VI).

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in verscheidene bepalingen van de wet van 21 juli 2017.

Artikel 4, tweede lid, van de wet biedt rechtsgrond voor zover het jaarlijkse aantal van de voormelde profielen (artikel 2 van het ontwerp) en de verdeling ervan tussen de instellingen (artikelen 3 tot 6 van het ontwerp) worden vastgesteld.

Artikel 13 van de wet biedt rechtsgrond voor zover wordt geregeld op welke wijze profielen worden ingediend (artikelen 7, 9 en 10 van het ontwerp), samengesteld (artikel 8), beoordeeld (artikelen 11 tot 13) en gerangschikt (artikelen 14 en 15), al dan niet worden geselecteerd (artikelen 16 en 17) of eenmalig kunnen worden overgedragen (artikel 18).

Artikel 24, eerste lid, van de wet biedt rechtsgrond voor zover wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden de initiële financieringsperiode van een profiel voor het niet-uitbetaalde gedeelte van de subsidie kan worden verlengd met de duurtijd van de schorsing van de uitvoering van een arbeidsovereenkomst met een FED-tWIN-onderzoeker zonder behoud van wedde (artikel 23 van het ontwerp).

Ten slotte biedt artikel 25 van de wet rechtsgrond voor zover wordt voorzien in een regeling van de wijze waarop de desbetreffende subsidie wordt toegekend (artikelen 19 tot 22 en 24 van het ontwerp).

VORMVEREISTEN

3. Uit de artikelen 4, 13 en 25 van de wet van 21 juli 2017 volgt dat het ontworpen besluit slechts kan worden aangenomen na overleg in de Ministerraad.

Uit het administratief dossier blijkt dat de Ministerraad op 10 november 2016 heeft ingestemd met het FED-tWIN-programma en het daarop betrekking hebbende voorontwerp van wet en het ontwerp van uitvoeringsbesluit heeft goedgekeurd.

Het overleg in de Ministerraad op 10 november 2016 had evenwel betrekking op een eerdere versie van het ontwerp van koninklijk besluit. In de bedoelde versie van het ontwerp van het uitvoeringsbesluit zijn daarna, los van de al vervulde vormvereisten en na de goedkeuring in de Ministerraad, nog drie leden toegevoegd aan artikel 21, waarvoor uitsluitend nog het advies van de inspecteur van Financiën is ingewonnen.¹

De vervulling van de verplichte vormvereisten (het ministerieel begrotingsakkoord en de regelgevingsimpactanalyse) en het overleg in de Ministerraad dienen nog plaats te vinden met betrekking tot de voormelde toegevoegde bepalingen van de voorliggende, gewijzigde versie van het ontwerp. Indien de ontworpen regeling zou worden gewijzigd als gevolg van de aanvullende vervulling van vormvereisten of het nieuwe overleg in de Ministerraad, zal de gewijzigde inhoud van die regeling, met het oog op het in acht nemen van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, voor een nieuw onderzoek moeten worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp meer bepaald moet worden verwezen naar de artikelen 4, tweede lid, en 24, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017.

5. Het derde lid van de aanhef zal in voorkomend geval moeten worden aangevuld met de vermelding van de datum van de tweede akkoordbevinding van de Minister van Begroting (zie opmerking 3). Na dat lid dient in de aanhef een lid te worden ingevoegd met een verwijzing naar de met betrekking tot de ontworpen regeling op 9 november 2016 uitgevoerde en nog uit te voeren regelgevingsimpactanalyses (zie opmerking 3).² Dat in te voegen lid wordt het best geredigeerd als volgt: “Gelet op de impactanalyses van de regelgeving, uitgevoerd op 9 november 2016 en [datum], overeenkomstig de artikelen 6, § 1, en 7, § 1, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging”.

¹ Zie de nota van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Wetenschapsbeleid (BELSPO) van 13 juni 2017, waarop het handgeschreven advies van de inspecteur van Financiën van 30 juni 2017 is aangebracht.

² Zie artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

Artikel 1

6. De bepalingen onder b) tot d) van artikel 1 van het ontwerp bevatten definities van begrippen die reeds zijn gedefinieerd in artikel 2, a) tot c), van de wet van 21 juli 2017.

Zulke definitiebepalingen in een uitvoeringsbesluit zijn overbodig, want begrippen die worden gebruikt in een dergelijk besluit hebben in principe dezelfde betekenis als in de wet waaraan uitvoering wordt gegeven. Als het niettemin wenselijk wordt geacht om ook in het uitvoeringsbesluit te wijzen op de betekenis van bepaalde begrippen, dan geniet het de voorkeur om gebruik te maken van verwijsdefinities en om die werkwijze toe te passen op al de overeenstemmende wettelijke en verordenende definitiebepalingen, wat hier niet het geval is.³ Een vermelding van volledige definities in de tekst van het uitvoeringsbesluit kan immers leiden tot verschillen tussen die definities en die vervat in de wettekst, zoals een vergelijking van de ontworpen definitiebepalingen met de wettelijke tegenhangers ervan trouwens illustreert.⁴

7. Het verdient aanbeveling om de definities in artikel 1 van het ontwerp nog aan te vullen met een definitie van het woord “minister”, dat immers wordt vermeld in verschillende andere bepalingen van het ontwerp. Die definitie wordt het best geredigeerd als volgt: (in de Nederlandse tekst) “de minister bevoegd voor het Wetenschapsbeleid”; (in de Franse tekst) “le ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions”.⁵

Artikel 3

8. De vaststelling, in de tekst van artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, van de correctiefactoren waarvan de toepassing op het wetenschappelijke personeelsbestand van de instellingen mede bepalend is voor de verdeling van de profielen over die instellingen (“factor 1 voor instellingen van het type I, 1,5 voor instellingen van het type II of 2 voor instellingen van het [type]⁶ III”), spoort niet met de opgave van die factoren in het verslag aan de Koning dat bij het ontwerp is gevoegd (“op de eerste categorie [wordt] een factor 2 toegepast, op de tweede categorie een factor 1,5 en op de derde categorie een factor 1”),

Die discrepantie tussen de tekst van artikel 3, eerste lid, van het ontwerp en de commentaar erbij in het verslag aan de Koning moet worden weggewerkt.

³ In artikel 1 van het ontwerp is geen definitie terug te vinden van het begrip “FED-tWIN-onderzoeker”, hoewel dat begrip verder in het ontwerp voorkomt en terwijl zo een definitie wel is opgenomen in artikel 2, d), van de wet van 21 juli 2017.

⁴ Alle overeenkomstige definities verschillen in meerdere of mindere mate van elkaar, al is het maar omdat in een bepaling taalfouten worden gemaakt, zoals in het geval van artikel 1, d), van het ontwerp (“synergiën”; “de bijdragen (...) wordt beschreven”).

⁵ Men schrijve dus niet, zoals in de Franse tekst van artikel 27 van het ontwerp: “Le ministre compétent pour la Politique scientifique”.

⁶ Dat woord is nog in te voegen in de Nederlandse tekst.

Artikel 4

9. In de inleidende zin van artikel 4, tweede lid, van het ontwerp dient het initiaalwoord “FWI” te worden vervangen door het woord “instellingen”.⁷

Artikel 6

10. Artikel 6, eerste lid, van het ontwerp verwijst naar de “in het vorige artikel bepaalde aantallen”. Deze verwijzing is onjuist, aangezien in artikel 5 van het ontwerp geen aantallen worden bepaald. Het voormelde lid wordt daarom het best als volgt geformuleerd: “De minister legt de jaarlijkse indicatieve verdeling van de profielen vast binnen de aantallen die worden bepaald in artikel 4 of overeenkomstig artikel 5.”

11. In het tweede lid van artikel 6 van het ontwerp worden de woorden “dat jaar” het best vervangen door de woorden “het desbetreffende jaar”, aangezien in het eerste lid geen welbepaald jaar wordt vermeld.

12. De jaarlijkse indicatieve verdeling van profielen die de minister vastlegt met toepassing van het eerste lid van artikel 6 van het ontwerp kan met toepassing van het tweede en derde lid van dat artikel worden bijgesteld, naar onder of naar boven. Luidens het vierde lid van hetzelfde artikel kunnen de in mindering gebrachte of toegevoegde profielen worden gecompenseerd binnen de in de artikelen 4 en 5 genoemde periodes.

Het is niet duidelijk hoe die compensatie kan plaatsvinden als een afwijking van de jaarlijkse indicatieve verdeling van de profielen tot gevolg zou hebben dat profielen in mindering worden gebracht of toegevoegd voor het laatste jaar van een in artikel 4 of 5 genoemde periode. Zo een dergelijke compensatie al mogelijk is, dient te worden verduidelijkt op welke wijze zij kan worden verricht. Ook het geval waarin een dergelijke compensatie niet meer mogelijk is, dient uitdrukkelijk te worden geregeld.

13. In het verlengde van het tekstvoorstel voor het eerste lid (zie opmerking 10) en omwille van de duidelijkheid wordt het vijfde lid beter als volgt geredigeerd: “In geen geval kan een instelling voor een in de artikelen 4 of 5 genoemde periode meer profielen toegewezen krijgen dan het aantal profielen dat in of overeenkomstig die artikelen is bepaald voor die instelling.”

Artikel 8

14. In het laatste opsommingsonderdeel van artikel 8 hebben de woorden “in de toekomst” in de Nederlandse tekst geen tegenhanger in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

⁷ Zie artikel 1, b), van het ontwerp of veeleer (zie opmerking 6) artikel 2, a), van de wet van 21 juli 2017.

Artikel 12

15. In artikel 12, derde lid, van het ontwerp moet worden bepaald dat de administratie in de tweede fase van de evaluatie van de profielen een consensusverslag opstelt op basis van de individuele beoordelingen en “een score toe[kent], met toepassing van artikel 14” (niet: “artikel 13 van dit besluit”). Het is immers artikel 14 van het ontwerp dat betrekking heeft op de toekenning van een score aan elk profiel. Bovendien zijn de individuele beoordelingen met toepassing van artikel 13 overeenkomstig het tweede lid van artikel 12 niet uit te voeren door de administratie, maar door de ervoor aangestelde deskundigen.

Artikel 17

16. Artikel 17 van het ontwerp verwijst naar de indicatieve toewijzing door de Minister “in toepassing van artikel 4 van dit besluit”. Er moet evenwel worden verwezen naar artikel 6 van het ontwerpbesluit, waarin die indicatieve verdeling is geregeld.

Artikel 20

17. Omwille van de coherentie van de regeling inzake de betaling van de eerste schijf, moeten in artikel 20, tweede lid, van het ontwerp de woorden “aan het begin van elk jaar” worden vervangen door de zinsnede “overeenkomstig artikel 21”.

Artikel 23

18. De Nederlandse en de Franse tekst van het derde streepje (om te vormen tot “3^o”)⁸ van de opsomming in artikel 23, § 1, van het ontwerp stemmen niet overeen (“zwangerschapsverlof” tegenover “congé de maternité”). Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 24

19. Gelet op de verschillende beëindigingshypotheses in artikel 26, § 1, van de wet van 21 juli 2017, schrijve men in het eerste lid van artikel 24 van het ontwerp “de beëindiging van een of elk van de arbeidsovereenkomsten en de niet-vervanging ervan door een of meer nieuwe arbeidsovereenkomsten met toepassing van artikel 26, § 1, van de wet” in de plaats van “de beëindiging van de arbeidsovereenkomst en de niet vervanging ervan door een nieuwe arbeidsovereenkomst met toepassing van artikel 26 van de wet”.

Het tweede lid van artikel 24 van het ontwerp dient te worden aangepast op een wijze die spoort met de voorgestelde herformulering van het eerste lid. Dit kan bijvoorbeeld door in het tweede lid te schrijven “op basis van het aantal verlopen gemeenschappelijke maanden en

⁸ Zie de opmerking 22.

dagen van de beide arbeidsovereenkomsten” in de plaats van “op basis van het aantal verlopen maanden en dagen van de arbeidsovereenkomst”.

20. In het vierde lid van artikel 24 van het ontwerp wordt wellicht beoogd te verwijzen naar “de termijn van twaalf maanden bedoeld in artikel 26, § 1, derde lid, van de wet” van 21 juli 2017, in de plaats van naar “artikel 26, § 1; 2° lid, van de wet”. De tekst van het ontwerp moet in die zin worden aangepast.

Artikel 26

21. Luidens artikel 26 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de datum van “zijn publicatie” (lees: “de bekendmaking ervan”) in het Belgisch Staatsblad.

Als er geen bijzondere reden bestaat om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten bepaald bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ (tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad), moet artikel 26 van het ontwerp worden weggelaten.

Uit artikel 4, eerste lid, tweede zin, van de wet van 21 juli 2017 en artikel 2 van het ontwerp volgt evenwel dat de ontworpen regeling bedoeld is om toepassing te vinden vanaf het jaar 2017.

De stellers van het ontwerp moeten nagaan welke overgangsmaatregelen noodzakelijk geacht worden gelet op deze doelstelling. Daarbij moeten ze rekening houden met het feit dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Slotopmerking

22. Het ontwerp vertoont verschillende wetgevingstechnische onvolkomenheden. Er kan bijvoorbeeld gewezen worden op het volgende:

1° in regelgevende teksten behoren opsommingen telkens eerst te worden onderverdeeld in 1°, 2°, enzovoort, vervolgens in a), b), enzovoort, en niet door gebruik te maken van liggende streepjes of door louter oplijsten;⁹⁻¹⁰

⁹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be),

2° rechtstreeks gebiedende bewoordingen (“moeten”; “dienen ... te”) zijn in een regelgevende tekst overbodig, omdat de verplichting reeds voortvloeit uit de regel op zich, en daarom te vervangen door het werkwoord dat de desbetreffende handeling weergeeft, vervoegd in de tegenwoordige tijd;¹¹⁻¹²

3° als binnen een artikel slechts een bepaalde paragraaf of een bepaald lid relevant is voor de desbetreffende verwijzing, wordt het best verwezen naar die paragraaf of dat lid;¹³⁻¹⁴

4° bij verwijzingen naar een of meer artikelen van het te nemen besluit worden de overbodige woorden “van dit besluit” beter weggelaten;¹⁵⁻¹⁶

5° de opsomming van samenstellende bestanddelen wordt het best niet onderbroken door een tussenzin, gelet op het taalkundige bezwaar die een dergelijke onderbreking oproept en de nadelen die eraan zijn verbonden uit het oogpunt van de leesbaarheid van het artikel en de mogelijkheid om te verwijzen naar de onderdelen ervan.¹⁷⁻¹⁸

23. Zowel de Nederlandse tekst als de Franse tekst van het ontwerp behoeven nog een grondig taalkundig nazicht. Zo kan bij wijze van voorbeeld op het volgende worden gewezen.

In de Nederlandse tekst van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “het op basis van het eerste lid bepaalde contingent” (niet: “de op basis van het vorige lid bepaalde contingent”). In de Franse tekst van dat artikel 3, tweede lid, schrijve men “à l’alinéa 1^{er}” in plaats van “au précédent alinéa”. In de Franse tekst van artikel 6, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “si un ou plusieurs établissements ne sont pas parvenus à réaliser” (niet: “un ou plusieurs établissement”). Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 6, tweede lid, schrijve men “omdat niet voldoende profielen batig werden gerangschikt” (niet: “omdat niet voldoende batig gerangschikte profielen werden weerhouden”). In de Nederlandse tekst van

hierna “*Handleiding wetgevingstechniek*” genoemd, aanbevelingen nrs. 58, b), 59 en 69, b). Opsommen door middel van streepjes of andere identieke typografische tekens, dan wel zonder enig dergelijk teken, bemoeilijkt immers de identificatie van de subonderdelen van de opsomming en verhoogt het risico op vergissingen bij verwijzingen of wijzigingen.

¹⁰ Die opmerking is relevant voor de artikelen 1, 2, 4, tweede lid, 8, 13, 22 en 23, § 1, van het ontwerp.

¹¹ Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 3.5.2, a).

¹² Die opmerking is relevant voor de artikelen 3, tweede lid, 9, 18, derde lid, en 21, tweede lid, van het ontwerp.

¹³ Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbevelingen nrs. 68 en 69, a).

¹⁴ Die opmerking is relevant voor artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, waar beter wordt verwezen naar “het minimale aantal voorstellen, bepaald in artikel 7, tweede lid”, voor artikel 17 van het ontwerp, waar minstens beter wordt verwezen naar “de in artikel 7, vierde lid, bedoelde door de instelling opgestelde rangschikking van haar profielen”, voor artikel 21, vierde lid, van het ontwerp, waar beter wordt verwezen naar “de totale termijn van 24 maanden bepaald in het tweede en derde lid”, en voor artikel 24, eerste lid, van het ontwerp.

¹⁵ Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 72, a).

¹⁶ Die opmerking is minstens relevant voor de artikelen 10, 12, derde lid, en 17 van het ontwerp. Voor artikel 23, § 3, van het ontwerp kan worden overwogen om bij de verwijzing naar artikel 20, tweede lid, de woorden “van dit besluit” te behouden, om elke verwarring te vermijden die zou kunnen voortvloeien uit de verwijzing naar “artikel 21 van de wet” van 21 juli 2017 in de voorafgaande paragraaf.

¹⁷ *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbevelingen nrs. 3.9.3 en 60.

¹⁸ Deze opmerking is relevant voor artikel 8 van het ontwerp.

artikel 8, eerste opsommingsonderdeel, tweede zin, van het ontwerp schrijve men “synergieën” (niet: “synergiën”) en aan het einde van het eerstvolgende opsommingsonderdeel van hetzelfde artikel “met aanstelling van de respectieve promotoren” (niet: “aanduiding”). In de Nederlandse tekst van artikel 11, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “deskundigen” in de plaats van “experten”. Aan het einde van de Franse tekst van artikel 17 van het ontwerp schrijve men “avoir pour conséquence que les profils avec un score moindre puissent avoir priorité”. In artikel 21 van het ontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst “binnen 3 maanden” en “binnen 9 maanden” in de plaats van “binnen de drie maanden” en “binnen de 9 maanden”. In de Franse tekst van artikel 23, § 3, van het ontwerp schrijve men “après que le chercheur FED-tWIN a repris l’exécution” (niet: “après que le chercheur FED-tWIN ait repris l’exécution”).

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de la loi du 21 juillet 2017 'instaurant un programme de coopération durable sur le plan de la recherche entre les établissements scientifiques fédéraux et les universités'.

Après avoir énuméré un certain nombre de définitions (chapitre I), le projet fixe le nombre de profils – nombre qui est attribué par appel annuel – établis dans le cadre du programme de subvention de coopération durable dans le domaine de la recherche entre les établissements scientifiques fédéraux et les universités, et il répartit ces profils entre les différents établissements scientifiques fédéraux (ci-après : « les établissements ») (chapitre II). Il détermine ensuite la manière dont les établissements introduisent les profils auprès de l'administration compétente et il fixe le contenu de ceux-ci (chapitre III). Puis il règle le déroulement de l'évaluation des profils et énumère les critères sur lesquels celle-ci se fonde ainsi que la manière dont les profils sont classés, sont éventuellement sélectionnés ou peuvent être transférés à un prochain appel (chapitre IV). Il règle en outre l'attribution de subventions pour le financement des profils (chapitre V).

La date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé est fixée à la date de sa publication au Moniteur belge (chapitre VI).

2. Le projet trouve un fondement juridique dans diverses dispositions de la loi du 21 juillet 2017.

L'article 4, alinéa 2, de la loi procure un fondement juridique dans la mesure où le nombre annuel des profils précités est fixé (article 2 du projet) et leur répartition entre les établissements est réglée (articles 3 à 6 du projet).

L'article 13 de la loi procure un fondement juridique dans la mesure où est réglée la manière dont les profils sont introduits (articles 7, 9 et 10 du projet), composés (article 8), évalués (articles 11 à 13) et classés (articles 14 et 15), éventuellement sélectionnés (articles 16 et 17) ou susceptibles d'être une seule fois transférés (article 18).

L'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi procure un fondement juridique dans la mesure où il est précisé dans quels cas et à quelles conditions la période initiale de financement du profil peut être prolongée, pour la partie non-payée de la subvention, de la durée de la suspension de l'exécution d'une convention de travail du chercheur FED-tWIN sans maintien de traitement (article 23 du projet).

Enfin, l'article 25 de la loi procure un fondement juridique dans la mesure où sont réglées les modalités d'attribution de la subvention concernée (articles 19 à 22 et 24 du projet).

FORMALITÉS

3. Il se déduit des articles 4, 13 et 25 de la loi du 21 juillet 2017 que l'arrêté en projet ne peut être adopté qu'après délibération en Conseil des ministres.

Il ressort du dossier administratif que, le 10 novembre 2016, le Conseil des ministres a marqué son accord sur le programme FED-tWIN et l'avant-projet de loi y afférent, et qu'il a approuvé le projet d'arrêté d'exécution.

La délibération en Conseil des ministres du 10 novembre 2016 portait cependant sur une version antérieure du projet d'arrêté royal. Indépendamment des formalités déjà accomplies et après approbation en Conseil des ministres, trois alinéas pour lesquels seul l'avis de l'inspecteur des Finances a été recueilli, ont ensuite encore été ajoutés à l'article 21 dans la version visée du projet d'arrêté d'exécution¹.

L'accomplissement des formalités obligatoires (l'accord du Ministre du Budget et l'analyse d'impact de la réglementation) et la délibération en Conseil des ministres doivent encore avoir lieu en ce qui concerne l'ajout des dispositions précitées dans la version modifiée et examinée du projet. Dans l'hypothèse où le dispositif en projet serait modifié consécutivement à l'accomplissement complémentaire des formalités ou à la nouvelle délibération en Conseil des ministres, le texte modifié de ce dispositif devra être soumis, pour un nouvel examen, à la section de législation du Conseil d'État, et ce afin de se conformer à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il ressort de l'examen du fondement juridique que le premier alinéa du préambule du projet doit plus particulièrement viser les articles 4, alinéa 2, et 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 juillet 2017.

5. Le cas échéant, on complètera le troisième alinéa du préambule par la mention de la date du deuxième accord du Ministre du Budget (voir l'observation 3). À la suite de cet alinéa, on insérera dans le préambule un alinéa visant les analyses d'impact de la réglementation relatives au dispositif en projet, d'une part, celle réalisée le 9 novembre 2016 et, d'autre part, celle qui doit encore être réalisée (voir l'observation 3)². Mieux vaudrait rédiger cet alinéa à insérer comme suit : « Vu les analyses d'impact de la réglementation réalisées les 9 novembre 2016 et [date], conformément aux articles 6, § 1^{er}, et 7, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative ; ».

¹ Voir la note du Service public fédéral de programmation Politique scientifique (BELSPO) du 13 juin 2017, sur laquelle figure l'avis manuscrit de l'inspecteur des Finances du 30 juin 2017.

² Voir l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

Article 1^{er}

6. Les dispositions des points b) à d) de l'article 1^{er} du projet contiennent des définitions de notions qui sont déjà définies à l'article 2, a) à c), de la loi du 21 juillet 2017.

Pareilles définitions dans un arrêté d'exécution sont inutiles car les notions utilisées dans un tel arrêté ont en principe la même signification que dans la loi à laquelle il est donné exécution. S'il est néanmoins jugé souhaitable d'indiquer également la signification de certaines notions dans l'arrêté d'exécution, il est préférable de recourir à des définitions par référence et d'appliquer ce procédé à toutes les définitions légales et réglementaires correspondantes, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence³. La mention de définitions intégrales dans le texte de l'arrêté d'exécution pourrait effectivement faire apparaître des différences entre ces définitions et celles figurant dans le texte législatif, ainsi que l'illustre d'ailleurs la comparaison des définitions en projet et de leurs équivalents légaux⁴.

7. Il est recommandé de compléter encore les définitions données à l'article 1^{er} du projet par une définition du mot « ministre », qui figure en effet dans plusieurs autres dispositions du projet. Mieux vaudrait formuler cette définition en ces termes : (dans le texte français) « le ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions »; (dans le texte néerlandais) « de minister bevoegd voor het Wetenschapsbeleid »⁵.

Article 3

8. La fixation, dans le texte de l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, des facteurs de correction dont l'application au personnel scientifique des établissements est notamment déterminante pour la répartition des profils entre ces établissements (« facteur 1 pour les établissements de type I, 1,5 pour les établissements de type II ou 2 pour les établissements de type⁶ III »), ne correspond pas aux facteurs énumérés dans le rapport au Roi qui accompagne le projet (« un facteur 2 est appliqué à la première catégorie, un facteur 1,5 à la deuxième catégorie et un facteur 1 à la troisième catégorie »).

Il y a lieu d'éliminer cette discordance entre le texte de l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet et le commentaire qu'en donne le rapport au Roi.

³ L'article 1^{er} du projet ne contient pas de définition de la notion de « chercheur FED-tWIN », alors que cette notion figure dans la suite du projet et qu'une telle définition est bien inscrite à l'article 2, d), de la loi du 21 juillet 2017.

⁴ Toutes les définitions correspondantes diffèrent les unes des autres dans une mesure variable, fût-ce parce qu'une disposition contient des incorrections du point de vue de la langue, comme c'est le cas à l'article 1, d), du texte néerlandais du projet (« synergiën »; « de bijdragen (...) wordt beschreven »).

⁵ On n'écrit donc pas, comme dans le texte français de l'article 27 du projet : « Le ministre compétent pour la Politique scientifique ».

⁶ Ce mot doit encore être inséré dans le texte néerlandais.

Article 4

9. Dans la phrase introductive de l'article 4, alinéa 2, du projet, on remplacera l'abréviation « ESF » par le mot « établissements »⁷.

Article 6

10. L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet mentionne les « chiffres fixés dans l'article précédent ». Cette référence est erronée, dès lors que l'article 5 du projet ne fixe pas de chiffres. Mieux vaudrait formuler l'alinéa précité comme suit : « Le ministre fixe la répartition annuelle indicative des profils dans le cadre des chiffres fixés à l'article 4 ou conformément à l'article 5 ».

11. À l'alinéa 2 de l'article 6 du projet, il serait préférable de remplacer les mots « cette année-là » par les mots « pendant l'année concernée », dès lors que l'alinéa 1^{er} ne mentionne pas d'année précise.

12. La répartition annuelle indicative des profils que le ministre fixe en application de l'alinéa 1^{er} de l'article 6 du projet peut être adaptée à la baisse ou à la hausse en application des alinéas 2 et 3 de cet article. Selon l'alinéa 4 de ce même article, les profils déduits ou ajoutés sont compensés dans les périodes citées aux articles 4 et 5.

On n'aperçoit pas clairement comment cette compensation peut se faire si une dérogation à la répartition annuelle indicative des profils aurait pour effet que ces profils sont déduits ou ajoutés pour la dernière année d'une période visée à l'article 4 ou à l'article 5. Pour autant qu'une telle compensation soit déjà possible, il convient de préciser de quelle manière elle peut être réalisée. Il convient également de régler expressément le cas dans lequel une telle compensation ne peut plus être opérée.

13. Dans le prolongement de la proposition de texte pour l'alinéa 1^{er} (voir l'observation 10) et dans un souci de clarté, mieux vaudrait rédiger l'alinéa 5 comme suit : « Un établissement ne peut en aucun cas se voir attribuer davantage de profils pour une période mentionnée aux articles 4 ou 5 que le nombre de profils fixé pour cet établissement dans ces articles ou conformément à ceux-ci ».

⁷ Voir l'article 1^{er}, b), du projet ou plutôt (voir l'observation 6) l'article 2, a), de la loi du 21 juillet 2017.

Article 8

14. Dans le dernier élément de l'énumération de l'article 8, les mots « in de toekomst » dans le texte néerlandais, sont sans équivalent dans le texte français. Cette discordance doit être éliminée.

Article 12

15. L'article 12, alinéa 3, du projet doit prévoir que l'administration, lors de la seconde phase de l'évaluation des profils, rédige un rapport consensuel sur la base des évaluations individuelles et « attribue un score, en application de l'article 14 du présent arrêté » (et non : « l'article 13 »). C'est en effet l'article 14 du projet qui concerne l'attribution d'un score à chaque profil. En outre, conformément à l'alinéa 2 de l'article 12, les évaluations individuelles en application de l'article 13 ne doivent pas être effectuées par l'administration, mais par les experts désignés à cet effet.

Article 17

16. L'article 17 du projet fait référence au nombre indicatif attribué par le ministre « en application de l'article 4 du présent arrêté ». On se référera toutefois à l'article 6 du projet d'arrêté, qui règle la répartition indicative.

Article 20

17. Afin d'assurer la cohérence des règles de paiement de la première tranche, on remplacera, à l'article 20, alinéa 2, du projet, les mots « au début de chaque année » par le segment de phrase « conformément à l'article 21 ».

Article 23

18. Il y a une discordance entre les textes français et néerlandais du troisième tiret (qui doit devenir « 3^o »)⁸ de l'énumération figurant à l'article 23, § 1^{er}, du projet (« zwangerschapsverlof » et « congé de maternité »). Cette discordance doit être éliminée.

⁸ Voir l'observation 22.

Article 24

19. Compte tenu des différentes hypothèses de résiliation figurant à l'article 26, § 1^{er}, de la loi du 21 juillet 2017, on écrira à l'alinéa 1^{er} de l'article 24 du projet « la fin d'un ou de chaque contrat de travail et du non-remplacement de celui-ci par un ou plusieurs nouveaux contrats de travail en application de l'article 26, § 1^{er}, de la loi » au lieu de « l'arrêt du contrat de travail et du non-remplacement de celui-ci par un nouveau contrat de travail conformément à l'article 26 de la loi ».

On adaptera l'alinéa 2 de l'article 24 du projet de telle manière qu'il se concilie avec la reformulation proposée de l'alinéa 1^{er}, par exemple en écrivant à l'alinéa 2 « sur la base du nombre de mois et de jours communs écoulés de prestation des deux contrats de travail » au lieu de « sur la base du nombre de mois et de jours de prestation du contrat de travail ».

20. L'alinéa 4 de l'article 24 du projet entend sans doute viser « la période de 12 (lire : douze) mois mentionné[e] à l'article 26, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi » du 21 juillet 2017 au lieu de « l'article 26; § 1; 2^o alinéa, de la loi ». Le texte du projet doit être adapté en ce sens.

Article 26

21. Selon l'article 26 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur à la date de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés prévu à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires' (dix jours après la publication au Moniteur belge), l'article 26 sera omis du projet.

Toutefois, il résulte de l'article 4, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la loi du 21 juillet 2017 et de l'article 2 du projet que le régime en projet est appelé à s'appliquer à partir de l'année 2017.

Les auteurs du projet doivent vérifier quelles mesures transitoires sont réputées nécessaires compte tenu de cet objectif. À cet égard, ils doivent tenir compte du fait que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est jugée admissible que sous certaines conditions. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

Observation finale

22. Le projet présente différentes imperfections sur le plan légistique. À titre d'exemple, on peut relever ce qui suit :

1° dans des textes réglementaires, les énumérations doivent chaque fois être d'abord subdivisées en 1°, 2°, etc., et ensuite en a), b), etc., et pas en utilisant des tirets ou une simple énumération⁹⁻¹⁰;

2° des formulations directement impératives (« devoir »; « être tenu de ») sont superflues dans un texte réglementaire, dès lors que l'obligation découle déjà de la règle en tant que telle, et doivent pour cette raison être remplacées par le verbe de l'action envisagée, conjugué à l'indicatif présent¹¹⁻¹²;

3° lorsque, dans un article, seuls un paragraphe ou un alinéa déterminés sont pertinents pour la référence concernée, mieux vaut viser ce paragraphe ou cet alinéa¹³⁻¹⁴;

4° lors de références à un ou plusieurs articles de l'arrêté envisagé, mieux vaudrait omettre les mots superflus « du présent arrêté »¹⁵⁻¹⁶;

5° il est préférable de ne pas interrompre l'énumération d'éléments constitutifs par une phrase incidente, compte tenu de l'objection d'ordre linguistique que pareille interruption suscite et des inconvénients qui y sont liés du point de vue de la lisibilité de l'article et de la possibilité de faire référence à ses subdivisions¹⁷⁻¹⁸.

23. Tant le texte français que le texte néerlandais du projet nécessitent encore un examen approfondi sur le plan linguistique. Ainsi, on peut relever, à titre d'exemple, les points suivants.

⁹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), dénommé ci-après « *Guide de légistique* », recommandations n°s 58, b), 59 et 69, b). En effet, une énumération sous forme de tirets ou d'autres signes typographiques, ou sans aucun signe de ce type, rend difficile l'identification des subdivisions de l'énumération et augmente le risque d'erreurs de références ou de modifications.

¹⁰ Cette observation s'applique aux articles 1^{er}, 2, 4, alinéa 2, 8, 13, 22 et 23, § 1^{er}, du projet.

¹¹ Voir *Guide de légistique*, recommandation n° 3.5.2, a).

¹² Cette observation s'applique aux articles 3, alinéa 2, 9, 18, alinéa 3, et 21, alinéa 2, du projet.

¹³ Voir *Guide de légistique*, recommandations n°s 68 et 69, a).

¹⁴ Cette observation s'applique à l'article 3, alinéa 2, du projet, où il vaudrait mieux viser « le nombre minimal de propositions, fixé à l'article 7, alinéa 2 », à l'article 17 du projet, où il vaudrait mieux à tout le moins viser le « classement [de ses profils] établi par l'établissement prévu à l'article 7, alinéa 4 », à l'article 21, alinéa 4, du projet, où il vaudrait mieux viser le « délai total de 24 mois fixé aux alinéas 2 et 3 », et à l'article 24, alinéa 1^{er}, du projet.

¹⁵ Voir *Guide de légistique*, recommandation n° 72, a).

¹⁶ Cette observation s'applique au moins aux articles 10, 12, alinéa 3, et 17, du projet. En ce qui concerne l'article 23, § 3, du projet, il peut être envisagé, lors de la référence à l'article 20, alinéa 2, de maintenir les mots « du présent arrêté », afin d'éviter toute confusion qui pourrait résulter de la référence, au paragraphe précédent, à « l'article 21 de la loi » du 21 juillet 2017.

¹⁷ *Guide de légistique*, recommandations n°s 3.9.3 et 60.

¹⁸ Cette observation s'applique à l'article 8 du projet.

Dans le texte néerlandais de l'article 3, alinéa 2, du projet, on écrira « het op basis van het eerste lid bepaalde contingent » (et non : « de op basis van het vorige lid bepaalde contingent »). Dans le texte français de cet article 3, alinéa 2, on écrira « à l'alinéa 1^{er} » au lieu de « au précédent alinéa ». Dans le texte français de l'article 6, alinéa 2, du projet, on écrira « si un ou plusieurs établissements ne sont pas parvenus à réaliser » (et non : « un ou plusieurs établissement »). À la fin du texte néerlandais de l'article 6, alinéa 2, on écrira « omdat niet voldoende profielen batig werden gerangschikt » (et non : « omdat niet voldoende batig gerangschikte profielen werden weerhouden »). Dans le texte néerlandais de l'article 8, premier élément de l'énumération, deuxième phrase, du projet, on écrira « synergieën » (et non : « synergiën ») et à la fin du premier élément de l'énumération du même article « met aanstelling van de respectieve promotoren » (et non : « aanduiding »). Dans le texte néerlandais de l'article 11, alinéa 2, du projet, on écrira « deskundigen » au lieu de « experten ». À la fin du texte français de l'article 17 du projet, on écrira « avoir pour conséquence que les profils avec un score moindre puissent avoir priorité ». Dans le texte néerlandais de l'article 21 du projet, on écrira « binnen 3 maanden » et « binnen 9 maanden » au lieu de « binnen de drie maanden » et « binnen de 9 maanden » et dans le texte français du même article, on écrira « dans les 3 mois » au lieu de « dans les trois mois ». Dans le texte français de l'article 23, § 3, du projet, on écrira « après que le chercheur FED-tWIN a repris l'exécution » (et non : « après que le chercheur FED-tWIN ait repris l'exécution »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jo BAERT