



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.807/1
van 24 januari 2022

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van het
koninklijk besluit van
14 oktober 2018 tot uitvoering
van de wet van 21 juli 2017 tot
instelling van een programma
voor duurzame samenwerking
op onderzoekvlak tussen de
federale wetenschappelijke
instellingen en de
universiteiten’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.807/1
du 24 janvier 2022

sur

un projet d'arrêté royal
‘modifiant l'arrêté royal du
14 octobre 2018 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 24 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris belast met Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 oktober 2018 tot uitvoering van de wet van 21 juli 2017 tot instelling van een programma voor duurzame samenwerking op onderzoekvlak tussen de federale wetenschappelijke instellingen en de universiteiten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 januari 2022.

*

Le 24 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État chargé de la Politique scientifique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 14 octobre 2018 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 18 janvier 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 janvier 2022.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit heeft tot doel de verdeling van de laatste 50 FED-tWIN-onderzoekprofielen te bepalen voor de periode 2022-2024.

Tevens beoogt het ontwerp een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 14 oktober 2018 ‘tot uitvoering van de wet van 21 juli 2017 tot instelling van een programma voor duurzame samenwerking op onderzoekvlak tussen de federale wetenschappelijke instellingen en de universiteiten’ te verduidelijken en te vereenvoudigen.

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in verscheidene bepalingen van de wet van 21 juli 2017 ‘tot instelling van een programma voor duurzame samenwerking op onderzoekvlak tussen de federale wetenschappelijke instellingen en de universiteiten’.

Artikel 4, tweede lid, van de wet van 21 juli 2017 vormt de rechtsgrond voor de artikelen 2 tot en met 5 van het ontwerp voor zover het jaarlijkse aantal van de voormelde profielen en de verdeling ervan tussen de instellingen worden vastgesteld.

Artikel 13 van de wet van 21 juli 2017, dat de Koning machtigt de samenstelling van de profielen, de ontvankelijkheidsvoorwaarden en de criteria en de modaliteiten (lees: nadere regels) voor de rangschikking en de selectie van de te weerhouden profielen te bepalen, biedt rechtsgrond voor de artikelen 6 tot en met 8 van het ontwerp.

Artikel 25 van de wet van 21 juli 2017 vormt de rechtsgrond voor de artikelen 9 tot en met 12 en artikel 14 van het ontwerp die betrekking hebben op een regeling van de wijze waarop de desbetreffende subsidie wordt toegekend.

Artikel 24, eerste lid, van de wet van 21 juli 2017 biedt rechtsgrond voor artikel 23 van het ontwerp 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. Men vervange artikel 5, 2°, van het ontwerp door: “In de Franse tekst van het derde lid worden de woorden ‘cet année’ vervangen door de woorden ‘cette année’”.¹

Artikel 7

5. Men schrijve in artikel 7, 1°, van het ontwerp “vijfde” in plaats van “laatste” lid.²
6. Men vervange artikel 7, 2°, als volgt: “in de Franse tekst worden de woorden ‘puisse avoir’ vervangen door de woorden ‘puissent avoir’”.³

Artikel 8

7. In de Nederlandse tekst van artikel 8, 2°, van het ontwerp moet “de” in plaats van “het” geschreven worden.

Artikel 10

8. De Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 20, vierde lid, van het koninklijk besluit van 14 oktober 2018 is incorrect.

De gemachtigde bezorgde de volgende, verbeterde, versie: “Van deze schijf wordt, overeenkomstig het zesde lid, in voorkomend geval, het gedeelte van de annuïteit afgetrokken, dat overeenstemt met de onbezoldigde afwezigheden van de FED-tWIN-onderzoeker die de schijf van 30 % van de vorige annuïteit overschrijdt.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 14

9. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 24, vierde lid, van het koninklijk besluit van 14 oktober 2018 schrijve men “inbegrepen in” in de plaats van “inbegrepen aan”.

¹ Er is immers geen reden om “cet établissement” te wijzigen.

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 72, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ De ontworpen wijziging beoogt immers enkel de tweede ‘puisse’ in de zin te vervangen.

Artikel 15

10. Luidens artikel 15 van het ontwerp heeft de ontworpen regeling uitwerking met ingang van 1 januari 2022.

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.

Hierover ondervraagd, stelt de gemachtigde:

“De selectieprocedure voor de te subsidiëren profielen is complex en verloopt in verschillende etappes. In een eerste fase moeten onderzoeksdomeinen worden opgesteld door de wetenschappelijke instellingen, die vervolgens worden meegedeeld aan de universiteiten. Op basis van de respons van de universiteiten, worden voor de weerhouden kandidaatstell[ingen] door de instellingen en universiteiten profielen uitgewerkt die ter evaluatie worden voorgelegd aan internationale experts en wordt er tenslotte door het begeleidingscomité van het programma een voorstel van te financieren projecten aan de politieke overheid overgemaakt. Deze procedure vraagt zeer veel tijd en om ze af te ronden en de [25] in het ontwerp voor 2022 voorziene profielen voor het einde van het jaar te kunnen toekennen, moet de procedure in het begin van het jaar aangevat worden. Vandaar dat ervoor geopteerd is het besluit op 1 januari 2022[2] in werking te laten treden.

De retroactiviteit heeft geen enkel negatief gevolg [...] voor de reeds toegekende profielen. Er worden door het ontwerp geen bijkomende lasten voor de verdere looptijd ervan opgelegd. Het ontwerp van besluit verbetert daarentegen de rechtszekerheid bij de aanwending van de subsidie, doordat het een veel grotere duidelijkheid schept over de wijze waarop de annuïteiten toegekend en vereffend zullen worden en de manier waarop eventuele niet gebruikte saldi ten gevolge van onbezoldigde schorsingen van de arbeidsovereenkomsten van de FED-tWin-onderzoekers verder kunnen worden aangewend. Bovendien worden ook voor de reeds bestaande geselecteerde profielen de in aanmerking komende schorsingsgronden van de arbeidsovereenkomsten verruimd.”

11. Hoewel de – allicht beperkte – terugwerkende kracht van de ontworpen regeling tot 1 januari 2022 niet enkel voordelen toekent,⁴ kan worden aanvaard dat de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en dat daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

*

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 4 van het ontwerp.

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la répartition des 50 derniers profils de recherche FED-tWIN pour la période 2022-2024.

Par ailleurs, il vise à préciser et à simplifier un certain nombre de dispositions de l'arrêté royal du 14 octobre 2018 '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 université'.

3. Le projet trouve son fondement juridique dans diverses dispositions 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'.

L'article 4, alinéa 2, de la loi du 21 juillet 2017 constitue le fondement juridique des articles 2 à 5 inclus du projet dans la mesure où le nombre annuel des profils précités est fixé et leur répartition entre les établissements est réglée.

L'article 13 de la loi du 21 juillet 2017, qui habilite le Roi à déterminer la composition des profils, les conditions de recevabilité ainsi que les critères et les modalités pour le classement et la sélection des profils à retenir, procure un fondement juridique aux articles 6 à 8 inclus du projet.

L'article 25 de la loi du 21 juillet 2017 constitue le fondement juridique des articles 9 à 12 inclus et 14 du projet, qui portent sur le règlement du mode d'attribution du subside concerné.

L'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 juillet 2017 procure un fondement juridique à l'article 23 du projet dans la mesure où il est précisé dans quels cas et à quelles conditions la période initiale de financement d'un 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.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

4. On remplacera l'article 5, 2°, du projet comme suit : « Dans le texte français de l'alinéa 3, les mots 'cet année' sont remplacés par les mots 'cette année' »¹.

Article 7

5. À l'article 7, 1°, du projet, on écrira « cinquième » au lieu de « dernier » alinéa².
6. On remplacera l'article 7, 2°, par ce qui suit : « dans le texte français, les mots 'puisse avoir' sont remplacés par les mots 'puissent avoir' »³.

Article 8

7. Dans le texte néerlandais de l'article 8, 2°, du projet, il convient d'écrire « de » au lieu de « het ».

Article 10

8. Le texte néerlandais de l'article 20, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 14 octobre 2018 n'est pas correct.

Le délégué a fourni la version corrigée suivante : « Van deze schijf wordt, overeenkomstig het zesde lid, in voorkomend geval, het gedeelte van de annuïteit afgetrokken, dat overeenstemt met de onbezoldigde afwezigheden van de FED-tWIN-onderzoeker die de schijf van 30 % van de vorige annuïteit overschrijdt ».

On peut s'y rallier.

Article 14

9. Dans le texte néerlandais de l'article 24, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 14 octobre 2018, on écrira « inbegrepen in » au lieu de « inbegrepen aan ».

¹ Il n'y a en effet pas lieu de modifier « cet établissement ».

² Voir *Principes de technique législative*. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, Conseil d'État, 2008, n° 72, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ La disposition en projet vise en effet à remplacer le deuxième 'puisse' de la phrase, uniquement.

Article 15

10. Selon l'article 15 du projet, la réglementation en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2022.

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.

La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré :

« De selectieprocedure voor de te subsidiëren profielen is complex en verloopt in verschillende etappes. In een eerste fase moeten onderzoeksdomeinen worden opgesteld door de wetenschappelijke instellingen, die vervolgens worden meegedeeld aan de universiteiten. Op basis van de respons van de universiteiten, worden voor de weerhouden kandidaatstell[ingen] door de instellingen en universiteiten profielen uitgewerkt die ter evaluatie worden voorgelegd aan internationale experts en wordt er tenslotte door het begeleidingscomité van het programma een voorstel van te financieren projecten aan de politieke overheid overgemaakt. Deze procedure vraagt zeer veel tijd en om ze af te ronden en de [25] in het ontwerp voor 2022 voorziene profielen voor het einde van het jaar te kunnen toekennen, moet de procedure in het begin van het jaar aangevat worden. Vandaar dat ervoor geopteerd is het besluit op 1 januari 2022[2] in werking te laten treden.

De retroactiviteit heeft geen enkel negatief gevolg [...] voor de reeds toegekende profielen. Er worden door het ontwerp geen bijkomende lasten voor de verdere looptijd ervan opgelegd. Het ontwerp van besluit verbetert daarentegen de rechtszekerheid bij de aanwending van de subsidie, doordat het een veel grotere duidelijkheid schept over de wijze waarop de annuïteiten toegekend en vereffend zullen worden en de manier waarop eventuele niet gebruikte saldi ten gevolge van onbezoldigde schorsingen van de arbeidsovereenkomsten van de FED-tWin-onderzoekers verder kunnen worden aangewend. Bovendien worden ook voor de reeds bestaande geselecteerde profielen de in aanmerking komende schorsingsgronden van de arbeidsovereenkomsten verruimd ».

11. Bien que la rétroactivité – assurément limitée – de la réglementation en projet au 1^{er} janvier 2022 ne se limite pas à conférer des avantages ⁴, on peut admettre qu'elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et qu'elle ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Voir, par exemple, l'article 4 du projet.