



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.215/1
van 4 november 2022

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot toekenning aan het
Bureau voor Normalisatie van
gedelegeerde opdrachten met
betrekking tot de
prenormalisatie en de Normen-
Antennes’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.215/1
du 4 novembre 2022

sur

un projet d'arrêté royal
‘confiant au Bureau de
Normalisation des missions
déléguées en ce qui concerne la
prénormalisation et les
Antennes-Normes’

Op 20 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 4 november 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot toekenning aan het Bureau voor Normalisatie van gedelegeerde opdrachten met betrekking tot de prenormalisatie en de Normen-Antennes’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste 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 4 november 2022.

*

Le 20 septembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 4 novembre 2022, sur un projet d'arrêté royal ‘confiant au Bureau de Normalisation des missions déléguées en ce qui concerne la prénormalisation et les Antennes-Normes’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 27 octobre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier 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 4 novembre 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 organiseert de financiering van de door de collectieve centra uitgevoerde acties die enerzijds gericht zijn op de ontwikkeling van technische kennis om relevantere normen op te stellen, en anderzijds op de bewustmaking en de voorlichting van kmo's over normen en normalisatie.

Hierbij wordt vooreerst de taakverdeling tussen het Bureau voor Normalisatie (NBN) en de FOD Economie in overeenstemming gebracht met de praktijk, waarbij de FOD Economie de beoordeling en de wetenschappelijke controletaken uitvoert die aan het NBN waren toevertrouwd.

Daarnaast worden in het ontwerp ook een aantal concepten en procedures verduidelijkt, met name wat betreft de uitgevoerde acties en de begunstigden.

De ontworpen regeling is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 10 november 2005 'tot toekenning aan het Bureau voor Normalisatie van gedelegeerde opdrachten met betrekking tot de collectieve centra', dat wordt opgeheven (artikel 17 van het ontwerp).

3. Gevraagd om het ontwerp nader toe te lichten nu het wetgevingsdossier geen nadere toelichting bevatte, verduidelijkte de gemachtigde de strekking van het ontwerp als volgt:

"Het hoofddoel van het bovenvermelde ontwerp is het herdefiniëren van de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van bepalingen voorzien in het huidige koninklijk besluit dat het moet vervangen. We maken van deze gelegenheid gebruik om ook bepaalde concepten te verduidelijken of te definiëren.

Het lijkt aangewezen dat het eerder de FOD Economie is die de afstemming van de voorgestelde projecten met het normalisatiebeleid van de Minister beoordeelt, dan het NBN.

Het grote aantal wijzigingen leidde tot de keuze voor een nieuw en geherstructureerd besluit omwille van de leesbaarheid.

Artikel 1 definieert verschillende nuttige begrippen zoals de actoren die in het kader van dit besluit tussenkomen en de acties waarvoor subsidies kunnen worden toegekend.

Artikel 2 vertrouwt de taak toe om acties [te] ondersteunen die door de begunstigden, namelijk de collectieve centra, worden uitgevoerd zoals het huidige besluit.

Artikel 3 en 4 specificeren wat respectievelijk het NBN en de FOD Economie moeten doen.

Artikel 5 tot 8 en 12 stellen vast wat de begunstigen moeten doen vóór, tijdens en na de uitvoering van de acties.

Artikel 9 tot 11 bepalen de criteria op basis waarvan de verschillende acties zullen beoordeeld om hun afstemming met de normalisatiebeleid na te kijken.

Artikel 13 bepaalt de voorwaarden waaraan de begunstigden moeten voldoen en artikel 14 geeft een vermoeden van overeenstemming met deze voorwaarden.

Deze artikelen zijn zo geschreven dat ze overeenkomen met de huidige werking van de gedelegeerde opdrachten terwijl de bepalingen worden verduidelijkt.

Artikel 16 voorziet in de nodige kredieten zoals het huidige besluit.

Tot slot biedt het nieuwe besluit een beter omkadering van de acties die al jarenlang[...] door de FOD Economie en het NBN worden gesteund en zorgt ook voor meer transparantie.”

Rekening houdend met het belang van het ontwerp voor het Belgische normalisatiebeleid enerzijds, en met de vrij technische formulering ervan anderzijds, doet de steller van het ontwerp er goed aan om het ontwerp aan te vullen met een nadere toelichting die de vorm aanneemt van een verslag aan de Koning. De door de gemachtigde verleende nadere toelichting vormt daartoe reeds een goede aanzet.

4.1. Luidens de aanhef wordt rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in artikel VIII.4, 11°, van het Wetboek van economisch recht (WER), luidens welke bepaling het Bureau voor Normalisatie, in het kader van het door de minister vastgestelde beleid inzake normalisatie, als opdracht heeft “het uitvoeren van taken in verband met de normalisatie en de certificatie die hem door de Koning toevertrouwd werden in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad”.

Gevraagd om de rechtsgrond van de verschillende bepalingen van het ontwerp nader te verduidelijken, antwoordde de gemachtigde:

“Le projet d’arrêté donne des missions supplémentaires au Bureau de Normalisation (articles 2 et 3) conformément à l’article VIII.4, 11°, du Code de droit économique. Le SPF Economie est désigné pour remplir certaines tâches (articles 4 et 15) sur base de l’article 37 de la constitution.

Le projet d’arrêté n’a en effet pas pour objet ou objectif de donner des obligations ou des missions aux centres collectifs. Comme vous l’avez supposé, les articles 5 à 8 et 12 à 14 déterminent eux-aussi les conditions à remplir pour bénéficier des subsides. Ces articles prévoient différentes conditions de fond, de forme et de procédure.

Ses conditions sont fixées conformément à l’article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l’Etat, coordonnées le 17 juillet 1991. Il n’y a pas de loi organique relative à ces subsides. Chaque année, des crédits sont alloués à cet effet par la loi budgétaire à l’allocation budgétaire AB 32.46.50.41.40.30 depuis 2020 et AB 46 50 31.32.30 auparavant.

Nous savons que cet arrêté peut 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.”

4.2. Artikel VIII.4, 11°, WER biedt rechtsgrond voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, waarin taken in verband met normalisatie aan het bureau worden toevertrouwd.

4.3. Rechtsgrond voor de artikelen 4 en 15 van het ontwerp wordt geboden door artikel 37 van de Grondwet, welke bepaling aan de aanhef dient te worden toegevoegd.

4.4. Voor de overige bepalingen van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 'op de Rijkscomptabiliteit'. Daarbij moeten twee voorbehouden worden geformuleerd.

Ten eerste is de ontworpen regeling opgevat als een permanente subsidieregeling die verder reikt dan het huidige begrotingsjaar. De aandacht moet er evenwel op worden gevestigd dat voornoemd artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 slechts als grondslag kan gelden voor het huidige begrotingsjaar 2022, en niet voor de jaren die erop volgen. Opdat ook voor de toepassing van het subsidiebesluit gedurende de volgende jaren rechtsgrond voorhanden zou zijn, is vereist dat in de algemene uitgavenbegroting voor die jaren een gelijkaardig begrotingsartikel wordt opgenomen. Het verdient bijgevolg de voorkeur dat de rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur een begrotingsjaar overschrijdt, wordt geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijke wet.

Ten tweede doet de steller van het ontwerp er goed aan om de artikelen 5 tot 8 en 12 tot 14 te herformuleren, zodat uit de tekst zelf duidelijk blijkt dat het niet om een algemene verplichting gaat voor de beoogde entiteiten, maar wel om subsidievoorwaarden (vgl. met de artikelen 9 tot 11).

4.5. Om nadere toelichting gevraagd over artikel 16 van het ontwerp en de overeenstemming ervan met artikel 174 van de Grondwet antwoordde de gemachtigde:

“C’est à tort que la rédaction de l’article 16 peut laisser croire que le Roi prévoit nouveaux crédits ou une autre destination pour les crédits votés. L’article 16 n’a pas pour objet de se substituer au Législateur. Il est ici question de l’exécution des lois budgétaires votées par le Parlement. Pour la réalisation des missions définies par le présent arrêté, des crédits inscrits à cet effet dans le budget fédéral du SPF Economie sont versés chaque année au Bureau.”

In deze interpretatie staat artikel 16, eerste lid, weliswaar niet op gespannen voet met artikel 174 van de Grondwet, maar is deze bepaling overbodig. Deze verplichting vloeit immers al voort uit de begrotingswetten zelf, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 108 van de Grondwet. Artikel 16, eerste lid, wordt dan ook beter achterwege gelaten.

Het tweede lid van artikel 16 van het ontwerp bepaalt dat het saldo van die kredieten dat niet uitgegeven werd tijdens het betrokken dienstjaar wordt overgedragen naar de volgende dienstjaren voor de opdrachten bedoeld in dit besluit. Een dergelijke bepaling kan enkel worden uitgevaardigd door de begrotingswetgever (artikel 174, eerste lid, en 180, tweede lid, van de Grondwet) en dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor werd uiteengezet over de rechtsgrond.

Artikel 1

6. De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 1, 3°, van het ontwerp stemmen niet volledig overeen, waardoor de omschrijving van het begrip “prenormalisatie” niet duidelijk is. Dit dient te worden verholpen.

7. Erop gewezen dat het begrip “project van Normen-Antenne” in artikel 1, 6° aanleiding dreigt te geven tot verwarring, en gevraagd of geen andere benaming kan worden gekozen die beter de draagwijdte ervan weergeeft, antwoordde de gemachtigde:

“Cela vise les projets de développement d’un document ou d’un outil facilitant l’utilisation d’une ou de plusieurs normes, proposé par une Antenne-Normes existante, mais dont l’ampleur n’en permet pas la réalisation dans le cadre d’activité récurrente d’une Antenne-Normes.

On ne vise pas ici la création d’une nouvelle Antenne-Normes.

C’est pourquoi il est proposé de remplacer la définition de l’article 1, 6°: ‘projet d’Antenne-Normes’ par la définition :

‘6° Postnormalisation : développement d’un document ou d’un outil facilitant l’utilisation d’une ou de plusieurs normes, dont l’ampleur n’en permet pas la réalisation dans le cadre d’activité récurrente d’une Antenne-Normes.’.

En fonction de cela, les mots ‘projets d’Antennes-Normes’ seraient évidemment remplacés partout dans le texte et le mot ‘postnormalisation’ ajouté mutatis mutandis dans le titre et à l’article 2.”

Hiermee kan worden ingestemd. Zowel de tekst van het ontwerp als het opschrift zullen dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

8. In diverse bepalingen van het ontwerp wordt voorts het begrip “collectieve centra” gehanteerd, dat echter nergens nader wordt omschreven. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, erkende de gemachtigde dat in artikel 1 van het ontwerp best een definitie zou worden opgenomen van “collectieve centra”:

“il serait effectivement bien de rajouter une définition pour centre collectif en 9° rédigé comme suit :

‘9° centre collectif : centre de recherche à vocation collective qui satisfait aux conditions de l’article 13 ’;”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 3

9. Luidens artikel 3, 1°, van het ontwerp is het Bureau elk jaar belast met “het opvragen bij de collectieve centra van hun voorstellen van verlenging van Normen-Antennes bedoeld in artikel 2, voor 15 oktober van het vorige jaar”.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde:

“La date de l'article 3, 1° doit être adaptée pour correspondre à celle du 5, 1°, à savoir le 1er décembre de l'année précédente.”

Met deze tekstaanpassing kan worden ingestemd.

10. Luidens artikel 3, 6°, van het ontwerp is het Bureau elk jaar belast met “het voorleggen van de ontwerpovereenkomsten aan de directie van de collectieve centra ter ondertekening, voor de acties die ze ingediend hebben en die weerhouden werden”.

De formulering van deze bepaling geeft de indruk dat die ontwerpovereenkomsten louter te nemen of te laten zijn voor de collectieve centra. Gevraagd of dit strookt met de bedoeling van de steller van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde:

“Non ce n'est pas le cas. Les centres collectifs ont également la possibilité de formuler des commentaires qui peuvent conduire à des adaptations du projet de convention présenté. Cependant, il ne leur est évidemment pas possible de modifier le montant du subside défini par le Ministre.

En cas de besoin, il serait proposé de remplacer le 6° de l'article 3 par 3 points rédigés comme suit :

6° présenter à la direction des centres collectifs les projets de convention pour éventuels commentaires, pour les actions qu'ils ont introduites et qui ont été retenues ;

7° apporter les éventuelles adaptations nécessaires aux projets de convention ;

8° présenter à la direction des centres collectifs les projets de convention pour signature, pour les actions qu'ils ont introduites et qui ont été retenues ;”.

Nu blijkt dat het de bedoeling is dat de collectieve centra eveneens opmerkingen kunnen formuleren bij de ontwerpovereenkomsten, verdient het aanbeveling om dit duidelijker tot uiting te brengen in de tekst van het ontwerp. Hiertoe kan het volstaan artikel 3, 6°, van het ontwerp als volgt te herformuleren: “het voorleggen van de ontwerpovereenkomsten aan de directie van de collectieve centra voor eventuele opmerkingen en ter ondertekening, voor de acties die ze ingediend hebben en die weerhouden werden”.

11. De woorden “bedoeld in artikel 2” kunnen telkens worden weggelaten.

Artikel 4

12. Gevraagd om de strekking van artikel 4, 2° te verduidelijken, antwoordde de gemachtigde:

“La vérification de l'adéquation des périodes d'activité dans l'année budgétaire signifie que nous vérifions que les projets débutent bien durant l'année définie par la loi budgétaire.”

Deze verduidelijking zou tevens opgenomen kunnen worden in een verslag aan de Koning (zie hoger randnr. 3).

Artikel 7

13. De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 7, 4° van het ontwerp stemmen niet volledig overeen waardoor de inhoud van deze rapportageverplichting niet duidelijk is. Waar in de Nederlandse tekst sprake is van “alle normatieve doelstelling[en]”, wordt in de Franse tekst verwezen naar “un objectif normatif”. Dit dient te worden verholpen.

Om nadere toelichting gevraagd over deze bepaling, antwoordde de gemachtigde bovendien:

“Il est proposé ‘au plus tard douze mois après la fin de la prénormalisation et ensuite tous les douze mois jusqu’à ...’ à la place de ‘au plus tard tous les douze mois après la fin de la prénormalisation jusqu’à ...’.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 8

14. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat het woord “prenormalisatiebiënnale” in artikel 8 van het ontwerp beter wordt vervangen door het woord “prenormalisatie”.

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 9

15. Artikel 9, eerste lid, bevat een opsomming van de criteria op basis waarvan de afstemming van de relevantie van een Normen-Antenne op het normalisatiebeleid van de minister wordt geanalyseerd. Daarbij lijkt het vaststellen van de weging tussen de verschillende criteria voor de evaluatie van de afstemming van de relevantie van een Normen-Antenne op het normalisatiebeleid van de minister te worden overgelaten aan de FOD Economie.

Artikel 9, tweede en derde lid, van het ontwerp bepalen voorts:

“De financiële steun voor een Normen-Antenne hangt af van de activiteit van de Normen-Antenne gedurende het vorige jaar en is beperkt tot een plafond.

De FOD Economie deelt de begunstigden de berekeningswijze en het plafond van de subsidie mee.”

Gevraagd of het vaststellen van de berekeningswijze en het plafond en het bepalen van de criteria met toepassing waarvan dit gebeurt aldus worden overgelaten aan de FOD Economie, antwoordde de gemachtigde :

“Dans un premier temps, un plafond général est fixé dans la loi budgétaire.

Par ailleurs, les subsides aux Antennes-Normes sont limités, en fonction de leur activité lors de l'année précédente, par des plafonds définis sur base des activités des Antennes-Normes de l'ensemble des Antennes-Normes lors de la première année du système de rapportage statistique prenant en compte le nombre d'action et le temps nécessaire à leur réalisation. Ces actions concernent :

1. Le soutien individuel
2. Le soutien collectif via :
 - a. Le site internet
 - b. les publications
 - c. les séminaires et les présentations

Il est en outre proposé de remplacer l'alinéa par :

‘Le soutien financier pour une Antenne-Normes est limité par des plafonds qui dépendent de l'activité de l'Antenne-Normes pendant l'année précédente’.”

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een administratie die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Ruimere procedurevoorschriften, die tot doel zouden hebben om bijvoorbeeld de objectiviteit van de beoordeling en de gelijke behandeling van de projectindieners te waarborgen, moeten worden vastgesteld door de Koning of de minister.

In het licht van het voorgaande is het dan ook raadzaam om de weging tussen de verschillende criteria voor de evaluatie, evenals de criteria voor de berekening van de subsidie en plafonds in het ontwerp zelf te bepalen dan wel om hiervoor in een delegatie aan de minister te voorzien.

Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze voor de artikelen 10 en 11 van het ontwerp waarin evenmin een weging tussen de verschillende criteria voor de evaluatie wordt opgenomen.

16. De ontworpen regeling waarbij de evaluatie van de relevantie van een Normen-Antenne op het normalisatiebeleid van de minister wordt geëvalueerd op basis van de activiteiten van de Normen-Antenne gedurende het vorige jaar (artikel 9, eerste lid, 1^o) en waarbij de financiële steun afhangt van de activiteiten van de Normen-Antenne gedurende het vorige jaar (artikel 9, tweede lid) lijkt nieuwkomers uit te sluiten.

Aangenomen wordt dat het niet de bedoeling is om de thans gesubsidieerde collectieve centra een monopolie te verlenen op toekomstige subsidiëring. Bijgevolg zal aan het ontwerp tevens een nieuwkomersregeling moeten worden toegevoegd.

Artikelen 13 en 14

17. In artikel 13 van het ontwerp worden een aantal algemene subsidievoorwaarden bepaald voor de collectieve centra, waaraan de centra De Groote volgens artikel 14 van het ontwerp worden verondersteld te beantwoorden.

Dit vermoeden doet een verschil in behandeling ontstaan dat moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Deze verantwoording zou tevens opgenomen kunnen worden in een verslag aan de Koning (zie hoger randnr. 3).

Bij gebrek aan verantwoording in die zin dient artikel 14 van het ontwerp te worden weggelaten.

18. Volgens artikel 13, 2°, van het ontwerp dient het werkingsprincipe van een centrum te zijn “het ter beschikking stellen van de resultaten van de werkzaamheden van het centrum aan alle ledenbedrijvenondernemingen”.

Hierover ondervraagd, verduidelijkte de gemachtigde:

“L’obligation porte sur l’objet du centre qui doit concerner l’ensemble de ses entreprises membres pour être considéré comme un centre collectif. Il n’est pas ici question de la diffusion des résultats ou de la portée des actions de soutien.”

Deze voorwaarde heeft aldus enkel betrekking op het ter beschikking stellen van de resultaten aan alle leden-bedrijvenondernemingen opdat er sprake zou zijn van “collectieve” centra.¹ Indien het de bedoeling is van de steller van het ontwerp om, rekening houdend met het ruimer sociaal-economisch belang van het normalisatiebeleid en met het feit dat het onderzoek en de werkzaamheden worden gefinancierd met publieke middelen, te komen tot een ruimere verspreiding van deze resultaten, verdient het aanbeveling om hieromtrent tevens de nodige voorwaarden in het ontwerp op te nemen.

19. Volgens artikel 13, 5°, van het ontwerp moet het centrum de betrokken sector voldoende “afdekken”. Gevraagd wat hiermee bedoeld wordt, verklaarde de gemachtigde:

“Les membres du centre doivent représenter la majorité des entreprises du secteur comme pour la création d’un centre De Groote.”

¹ Merk op dat voor de Franse term “entreprises membres” in de Nederlandstalige tekst zowel wordt verwezen naar “leden-bedrijvenondernemingen”, “leden-bedrijven” of “lid-ondernemingen”. In de Nederlandstalige tekst wordt best ook een eenvormige terminologie gehanteerd.

Als een jaarlijkse bijdrage aan de ledenondernemingen wordt gevraagd, moet dit overeenkomstig artikel 13, 6°, van het ontwerp worden betaald door alle leden-ondernemingen “volgens een berekeningswijze die evenredig is met het belang van het lid-onderneming”. Gevraagd op basis van welke parameters de “evenredigheid” van het belang van een lid-onderneming wordt gekwalificeerd, antwoordde de gemachtigde:

“La redevance ne doit pas être unique pour tenir compte de la taille de l’entreprise.

Cela peut être via :

- des montants fixes ou
- une formule de calcul

qui prennent en compte soit le nombre de travailleurs, la masse salariale, le chiffre d’affaires, etc.”

Overeenkomstig artikel 13, 7°, van het ontwerp dient het centrum lid te zijn van de Unie van de Collectieve Onderzoekscentra. De gemachtigde verduidelijkte dat het gaat om:

“L’Union des Centres de Recherche Collective est l’association sans but lucratif qui regroupe l’ensemble des centres de recherche à vocation collective sectorielle (n° BCE 0439.197.390) dont les statuts sont joint en annexe.”

Het is ter wille van de rechtszekerheid van belang dat rechtsonderhorigen voldoende inzicht kunnen verwerven in de gestelde voorwaarden. Het opnemen van deze verduidelijkingen in een verslag aan de Koning zou de rechtszekerheid dan ook ten goede komen.

20. Overeenkomstig artikel 8, tweede lid, van de statuten van de Unie van de Collectieve Onderzoekscentra beslist de Raad van Bestuur, zetelend in het Toelatingscomité, binnen een termijn van zes maanden met een meerderheid van twee derde van zijn aanwezige of vertegenwoordigde leden over de toelating van nieuwe leden tot de Unie van Collectieve Onderzoekscentra. Deze uitspraak is onherroepelijk en behoeft geen motivering.

De huidige leden van de Unie van Collectieve Onderzoekscentra hebben bijgevolg een beslissende stem over de vraag of een entiteit als collectief centrum kan worden gekwalificeerd en derhalve aanspraak zou kunnen maken op subsidies overeenkomstig het thans voorliggende ontwerp. Nagegaan dient te worden of dit strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

Artikel 18

21. Luidens artikel 18 van het ontwerp treedt het besluit in werking de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Nous souhaitons faire entrer l’arrêté royal en vigueur le plus tôt possible pour qu’il puisse s’appliquer pour les crédits de la prochaine année budgétaire.”

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare 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’, dient echter te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

*

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 organise le financement des actions menées par les centres collectifs visant, d'une part, à développer les connaissances techniques en vue de l'élaboration de normes plus pertinentes et, d'autre part, à sensibiliser et à informer les PME sur les normes et la normalisation.

Dans ce cadre, la répartition des tâches entre le Bureau de Normalisation (NBN) et le SPF Économie est tout d'abord mise en conformité avec la pratique, le SPF Économie assurant l'évaluation et les missions relatives au contrôle scientifique qui avaient été confiées au NBN.

Par ailleurs, le projet clarifie également un certain nombre de concepts et de procédures, notamment en ce qui concerne les actions réalisées et les bénéficiaires.

Le régime en projet est destiné à se substituer à l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'confiant au Bureau de Normalisation des missions déléguées en ce qui concerne les centres collectifs', qui est abrogé (article 17 du projet).

3. Invité à fournir de plus amples explications sur le projet – le dossier de législation n'en comportant pas – le délégué a précisé la portée du projet comme suit :

« Het hoofddoel van het bovenvermelde ontwerp is het herdefiniëren van de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van bepalingen voorzien in het huidige koninklijk besluit dat het moet vervangen. We maken van deze gelegenheid gebruik om ook bepaalde concepten te verduidelijken of te definiëren.

Het lijkt aangewezen dat het eerder de FOD Economie is die de afstemming van de voorgestelde projecten met het normalisatiebeleid van de Minister beoordeelt, dan het NBN.

Het grote aantal wijzigingen leidde tot de keuze voor een nieuw en geherstructureerd besluit omwille van de leesbaarheid.

Artikel 1 definieert verschillende nuttige begrippen zoals de actoren die in het kader van dit besluit tussenkomen en de acties waarvoor subsidies kunnen worden toegekend.

Artikel 2 vertrouwt de taak toe om acties [te] ondersteunen die door de begunstigden, namelijk de collectieve centra, worden uitgevoerd zoals het huidige besluit.

Artikel 3 en 4 specificeren wat respectievelijk het NBN en de FOD Economie moeten doen.

Artikel 5 tot 8 en 12 stellen vast wat de begunstigen moeten doen vóór, tijdens en na de uitvoering van de acties.

Artikel 9 tot 11 bepalen de criteria op basis waarvan de verschillende acties zullen beoordeeld om hun afstemming met de normalisatiebeleid na te kijken.

Artikel 13 bepaalt de voorwaarden waaraan de begunstigden moeten voldoen en artikel 14 geeft een vermoeden van overeenstemming met deze voorwaarden.

Deze artikelen zijn zo geschreven dat ze overeenkomen met de huidige werking van de gedelegeerde opdrachten terwijl de bepalingen worden verduidelijkt.

Artikel 16 voorziet in de nodige kredieten zoals het huidige besluit.

Tot slot biedt het nieuwe besluit een beter omkadering van de acties die al jarenlang[...] door de FOD Economie en het NBN worden gesteund en zorgt ook voor meer transparantie ».

Compte tenu de l'importance du projet pour la politique belge de normalisation, d'une part, et de sa formulation relativement technique, d'autre part, l'auteur du projet serait bien avisé de compléter celui-ci en fournissant des explications plus détaillées sous la forme d'un rapport au Roi. À cette fin, les précisions apportées par le délégué constituent déjà un bon début.

4.1. Aux termes du préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans l'article VIII.4, 11°, du Code de droit économique (CDE), disposition aux termes de laquelle le Bureau de Normalisation a pour mission, dans le cadre de la politique en matière de normalisation arrêtée par le ministre, « 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 ».

Invité à préciser le fondement juridique des différentes dispositions du projet, le délégué a répondu :

« Le projet d'arrêté donne des missions supplémentaires au Bureau de Normalisation (articles 2 et 3) conformément à l'article VIII.4, 11°, du Code de droit économique. Le SPF Economie est désigné pour remplir certaines tâches (articles 4 et 15) sur base de l'article 37 de la constitution.

Le projet d'arrêté n'a en effet pas pour objet ou objectif de donner des obligations ou des missions aux centres collectifs. Comme vous l'avez supposé, les articles 5 à 8 et 12 à 14 déterminent eux-aussi les conditions à remplir pour bénéficier des subsides. Ces articles prévoient différentes conditions de fond, de forme et de procédure.

Ses conditions sont fixées conformément à l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991. Il n'y a pas de loi organique relative à ces subsides. Chaque année, des crédits sont alloués à cet effet par la loi budgétaire à l'allocation budgétaire AB 32.46.50.41.40.30 depuis 2020 et AB 46 50 31.32.30 auparavant.

Nous savons que cet arrêté peut 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 ».

4.2. L'article VIII.4, 11°, CDE procure un fondement juridique aux articles 2 et 3 du projet qui confient au bureau des tâches relatives à la normalisation.

4.3. Le fondement juridique des articles 4 et 15 du projet est procuré par l'article 37 de la Constitution, laquelle disposition doit être ajoutée au préambule.

4.4. En ce qui concerne les autres dispositions du projet, un fondement juridique est recherché dans l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées du 17 juillet 1991 'sur la comptabilité de l'État'. À cet égard, il convient de formuler deux réserves.

Premièrement, le régime en projet est conçu comme un régime de subvention permanent qui s'étend au-delà de l'actuel exercice budgétaire. Toutefois, il y a lieu d'attirer l'attention sur le fait que l'article 12, alinéa 3, précité, des lois coordonnées du 17 juillet 1991 ne peut servir de fondement que pour l'actuel exercice budgétaire 2022, et pas pour les années qui suivent. Afin de disposer également d'un fondement juridique pour l'application de l'arrêté relatif aux subsides au cours des années suivantes, il est requis qu'un article budgétaire analogue soit inscrit dans le budget général des dépenses pour ces années. Il est par conséquent préférable que le fondement juridique d'un régime de subvention dont la durée de validité excède un exercice budgétaire soit procuré par une réglementation organique établie par une loi distincte.

Deuxièmement, l'auteur du projet serait bien avisé de reformuler les articles 5 à 8 et 12 à 14, de manière à faire clairement ressortir du texte lui-même qu'il ne s'agit pas d'une obligation générale pour les entités visées, mais bien de conditions de subvention (comparer avec les articles 9 à 11).

4.5. Invité à apporter des précisions concernant l'article 16 du projet et sa conformité avec l'article 174 de la Constitution, le délégué a répondu en ces termes :

« C'est à tort que la rédaction de l'article 16 peut laisser croire que le Roi prévoit nouveaux crédits ou une autre destination pour les crédits votés. L'article 16 n'a pas pour objet de se substituer au Législateur. Il est ici question de l'exécution des lois budgétaires votées par le Parlement. Pour la réalisation des missions définies par le présent arrêté, des crédits inscrits à cet effet dans le budget fédéral du SPF Economie sont versés chaque année au Bureau ».

Dans cette interprétation, l'article 16, alinéa 1^{er}, n'est certes pas contraire à l'article 174 de la Constitution, mais il est superflu. En effet, cette obligation découle déjà des lois budgétaires elles-mêmes, combinées ou non avec l'article 108 de la Constitution. Mieux vaudrait donc omettre l'article 16, alinéa 1^{er}.

L'article 16, alinéa 2, du projet dispose que le solde de ces crédits qui n'a pas été dépensé pendant l'exercice budgétaire concerné est reporté aux exercices suivants pour les missions définies par cet arrêté. Une telle disposition ne peut être édictée que par le législateur budgétaire (articles 174, alinéa 1^{er}, et 180, alinéa 2, de la Constitution) et doit donc être omise du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique.

Article 1^{er}

6. Les textes français et néerlandais de l'article 1^{er}, 3°, du projet ne coïncident pas en tous points, rendant ainsi ambiguë la définition de la notion de « prénormalisation ». Il convient de remédier à cette situation.

7. L'attention du délégué ayant été attirée sur le fait que la notion de « projet d'Antenne-Normes » inscrite à l'article 1^{er}, 6°, risque de prêter à confusion, et interrogé quant à la possibilité de choisir une autre dénomination qui refléterait davantage la portée de cette notion, le délégué a déclaré :

« Cela vise les projets de développement d'un document ou d'un outil facilitant l'utilisation d'une ou de plusieurs normes, proposé par une Antenne-Normes existante, mais dont l'ampleur n'en permet pas la réalisation dans le cadre d'activité récurrente d'une Antenne-Normes.

On ne vise pas ici la création d'une nouvelle Antenne-Normes.

C'est pourquoi il est proposé de remplacer la définition de l'article 1, 6°: 'projet d'Antenne-Normes' par la définition :

'6° Postnormalisation : développement d'un document ou d'un outil facilitant l'utilisation d'une ou de plusieurs normes, dont l'ampleur n'en permet pas la réalisation dans le cadre d'activité récurrente d'une Antenne-Normes.'

En fonction de cela, les mots 'projets d'Antennes-Normes' seraient évidemment remplacés partout dans le texte et le mot 'postnormalisation' ajouté mutatis mutandis dans le titre et à l'article 2 ».

On peut se rallier à ce point de vue. Tant le texte du projet que l'intitulé devront être adaptés en conséquence.

8. En outre, diverses dispositions du projet emploient la notion de « centres collectifs », qui n'est toutefois définie nulle part. Invité à apporter des précisions à ce sujet, le délégué a reconnu qu'il serait préférable d'inscrire une définition de « centres collectifs » à l'article 1^{er} du projet :

« il serait effectivement bien de rajouter une définition pour centre collectif en 9° rédigé comme suit :

'9° centre collectif : centre de recherche à vocation collective qui satisfait aux conditions de l'article 13 ' ; »

On peut se rallier à ce point de vue.

Article 3

9. Selon l'article 3, 1°, du projet, le Bureau est chargé chaque année de « récolter auprès des centres collectifs leurs propositions de prolongation d'Antennes-Normes visées à l'article 2, pour le 15 octobre de l'année précédente ».

Invité à apporter des éclaircissements à ce sujet, le délégué a précisé ce qui suit :

« La date de l'article 3, 1° doit être adaptée pour correspondre à celle du 5, 1°, à savoir le 1^{er} décembre de l'année précédente ».

On peut se rallier à cette adaptation du texte.

10. Conformément à l'article 3, 6°, du projet, le Bureau est chargé chaque année de « présenter à la direction des centres collectifs les projets de convention pour signature, pour les actions qu'ils ont introduites et qui ont été retenues ».

La formulation de cette disposition donne à penser que ces projets de convention sont tout simplement à prendre ou à laisser par les centres collectifs. À la question de savoir si telle est l'intention de l'auteur du projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Non ce n'est pas le cas. Les centres collectifs ont également la possibilité de formuler des commentaires qui peuvent conduire à des adaptations du projet de convention présenté. Cependant, il ne leur est évidemment pas possible de modifier le montant du subside défini par le Ministre.

En cas de besoin, il serait proposé de remplacer le 6° de l'article 3 par 3 points rédigés comme suit :

6° présenter à la direction des centres collectifs les projets de convention pour éventuels commentaires, pour les actions qu'ils ont introduites et qui ont été retenues ;

7° apporter les éventuelles adaptations nécessaires aux projets de convention ;

8° présenter à la direction des centres collectifs les projets de convention pour signature, pour les actions qu'ils ont introduites et qui ont été retenues ; ».

Dès lors qu'il ressort que l'intention est de permettre aux centres collectifs d'également formuler des commentaires, il est recommandé de l'exprimer plus clairement dans le texte du projet. À cet effet, il peut suffire de reformuler l'article 3, 6°, du projet comme suit : « présenter à la direction des centres collectifs les projets de convention pour commentaires éventuels et pour signature, pour les actions qu'ils ont introduites et qui ont été retenues ».

11. On peut omettre chaque fois les mots « visées à l'article 2 ».

Article 4

12. Invité à préciser la portée de l'article 4, 2°, le délégué a donné la réponse suivante :

« La vérification de l'adéquation des périodes d'activité dans l'année budgétaire signifie que nous vérifions que les projets débutent bien durant l'année définie par la loi budgétaire ».

Cette précision pourrait également être apportée dans un rapport au Roi (voir l'observation 3 ci-dessus).

Article 7

13. Le texte néerlandais et le texte français de l'article 7, 4°, du projet ne concordent pas totalement, le contenu de cette obligation de faire rapport n'étant de ce fait pas clair. Là où le texte néerlandais mentionne « alle normatieve doelstelling[en] », le texte français renvoie à « un objectif normatif ». Il convient de corriger cette discordance.

Invité à apporter des précisions sur cette disposition, le délégué a en outre répondu ce qui suit :

« Il est proposé 'au plus tard douze mois après la fin de la prénormalisation et ensuite tous les douze mois jusqu'à ...' à la place de 'au plus tard tous les douze mois après la fin de la prénormalisation jusqu'à ...' ».

On peut se rallier à cette proposition.

Article 8

14. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a expliqué qu'il vaudrait mieux remplacer les mots « biennale de prénormalisation », à l'article 8 du projet, par le mot « prénormalisation ».

On peut se rallier à ce point de vue.

Article 9

15. L'article 9, alinéa 1^{er}, contient une énumération des critères sur la base desquels l'adéquation de la pertinence d'une Antenne-Normes avec la politique du ministre en matière de normalisation est analysée. À cet égard, il paraît revenir au SPF Économie de déterminer la pondération entre les différents critères d'évaluation de l'adéquation de la pertinence d'une Antenne-Normes avec la politique du ministre en matière de normalisation.

L'article 9, alinéas 2 et 3, du projet dispose par ailleurs ce qui suit :

« Le soutien financier pour une Antenne-Normes dépend de l'activité de l'Antenne-Normes pendant l'année précédente et est limité à un plafond.

Le SPF Économie communique aux bénéficiaires la méthode de calcul et le plafond du subside ».

À la question de savoir si la fixation de la méthode de calcul et du plafond, ainsi que la détermination des critères applicables dans ce cadre sont donc confiées au SPF Économie, le délégué a donné la réponse suivante :

« Dans un premier temps, un plafond général est fixé dans la loi budgétaire.

Par ailleurs, les subsides aux Antennes-Normes sont limités, en fonction de leur activité lors de l'année précédente, par des plafonds définis sur base des activités des Antennes-Normes de l'ensemble des Antennes-Normes lors de la première année du système de rapportage statistique prenant en compte le nombre d'action et le temps

nécessaire à leur réalisation. Ces actions concernent :

1. Le soutien individuel
2. Le soutien collectif via :
 - a. Le site internet
 - b. les publications
 - c. les séminaires et les présentations

Il est en outre proposé de remplacer l'alinéa par :

‘Le soutien financier pour une Antenne-Normes est limité par des plafonds qui dépendent de l'activité de l'Antenne-Normes pendant l'année précédente’ ».

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à une administration qui n'assume aucune responsabilité politique à l'égard d'une assemblée élue démocratiquement n'est en principe pas admissible car il est ainsi porté préjudice au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et au principe de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.

Des règles de procédure plus étendues, qui auraient pour objet, par exemple, de garantir l'objectivité de l'appréciation et l'égalité de traitement des auteurs du projet, doivent être fixées par le Roi ou le ministre.

À la lumière de ce qui précède, il est par conséquent conseillé de définir dans le projet même la pondération entre les différents critères d'évaluation, ainsi que les critères de calcul du subside et du plafond, ou de prévoir à cet effet une délégation au ministre.

Cette observation s'applique par analogie aux articles 10 et 11 du projet, qui ne prévoient pas non plus de pondération entre les différents critères d'évaluation.

16. Le régime en projet, selon lequel l'adéquation de la pertinence d'une Antenne-Normes avec la politique du ministre en matière de normalisation est évaluée sur la base des activités de l'Antenne-Normes pendant l'année précédente (article 9, alinéa 1^{er}, 1^o) et selon lequel le soutien financier dépend des activités de l'Antenne-Normes pendant l'année précédente (article 9, alinéa 2), semble exclure les nouveaux entrants.

Il est supposé que l'intention n'est pas de conférer aux centres collectifs actuellement subsidiés un monopole des subsides futurs. On ajoutera par conséquent également au projet un régime pour les nouveaux entrants.

Articles 13 et 14

17. L'article 13 du projet détermine pour les centres collectifs un certain nombre de conditions générales en matière de subsides, auxquelles, conformément à l'article 14 du projet, les centres De Groote sont présumés satisfaire.

Cette présomption crée une différence de traitement qui doit pouvoir être justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Cette justification pourrait également être inscrite dans un rapport au Roi (voir l'observation 3 ci-dessus).

À défaut de justification en ce sens, il conviendra de distraire l'article 14 du projet.

18. Aux termes de l'article 13, 2°, du projet, le principe d'action d'un centre doit être « la mise au service de toutes les entreprises membres du fruit des travaux du centre ».

Interrogé à ce sujet, le délégué a apporté la précision suivante :

« L'obligation porte sur l'objet du centre qui doit concerner l'ensemble de ses entreprises membres pour être considéré comme un centre collectif. Il n'est pas ici question de la diffusion des résultats ou de la portée des actions de soutien ».

Cette condition porte donc uniquement sur la mise des résultats au service de toutes les entreprises membres pour qu'il soit question de centres « collectifs »¹. Si, compte tenu de l'intérêt socio-économique plus large de la politique de normalisation et du fait que la recherche et les travaux sont financés par des moyens publics, l'intention de l'auteur du projet est d'obtenir une diffusion plus large de ces résultats, il est recommandé d'inscrire également dans le projet les conditions nécessaires dans ce cadre.

19. Conformément à l'article 13, 5°, du projet, le centre doit « couvrir » suffisamment le secteur concerné. À la question de savoir ce qu'il faut entendre par là, le délégué a répondu :

« Les membres du centre doivent représenter la majorité des entreprises du secteur comme pour la création d'un centre De Groote ».

Lorsqu'une redevance annuelle est demandée aux entreprises membres, elle doit, conformément à l'article 13, 6°, du projet, être payée par toutes les entreprises membres « suivant un mode de calcul qui tient compte de l'importance de l'entreprise membre ». À la question de savoir sur la base de quels paramètres est qualifiée la « proportionnalité » de l'importance d'une entreprise membre, le délégué a répondu ce qui suit :

« La redevance ne doit pas être unique pour tenir compte de la taille de l'entreprise.

Cela peut être via :

- des montants fixes ou
- une formule de calcul

qui prennent en compte soit le nombre de travailleurs, la masse salariale, le chiffre d'affaires, etc. ».

Conformément à l'article 13, 7°, du projet, le centre doit être membre de l'Union des centres de recherche collective. Le délégué a expliqué de quoi il s'agit :

¹ Notez que pour le terme français « entreprises membres », le texte néerlandais renvoie à la fois aux termes « leden-bedrijvenondernemingen », « leden-bedrijven » et « lid-ondernemingen ». Mieux vaudrait utiliser également dans le texte néerlandais une terminologie uniforme.

« L'Union des Centres de Recherche Collective est l'association sans but lucratif qui regroupe l'ensemble des centres de recherche à vocation collective sectorielle (n° BCE 0439.197.390) dont les statuts sont joint en annexe ».

La sécurité juridique commande que les justiciables puissent percevoir avec suffisamment de précision les conditions posées. Elle serait par conséquent renforcée si ces précisions étaient apportées dans un rapport au Roi.

20. Aux termes de l'article 8, alinéa 2, des statuts de l'Union des centres de recherche collective, le Conseil d'administration, siégeant en Comité d'admission, statuera dans un délai de six mois, à la majorité des deux tiers de ses membres présents ou représentés sur l'admission de nouveaux membres à l'Union des centres de recherche collective. Cette décision est sans appel et ne doit pas être motivée.

Les membres actuels de l'Union des centres de recherche collective ont par conséquent une voix délibérative sur la question de savoir si une entité peut être qualifiée de centre collectif et, partant, pourrait prétendre à des subsides conformément au projet à l'examen. Il convient de vérifier si telle est bien l'intention des auteurs du projet.

Article 18

21. Selon l'article 18 du projet, l'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Nous souhaitons faire entrer l'arrêté royal en vigueur le plus tôt possible pour qu'il puisse s'appliquer pour les crédits de la prochaine année budgétaire ».

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, fixé par 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', il faut toutefois renoncer à l'entrée en vigueur immédiate, et ce afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles dispositions.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME