KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.972/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 20 juli 2006 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende maatregelen tot bevordering van de werkgelegenheid in de sector van het fundamenteel onderzoek", heeft op 17 augustus 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [(1)] alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan [(2)].

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de werkgelegenheid in de sector van het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek te bevorderen. Daartoe wordt een bedrag dat gelijk is aan de in 2005 door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen en het "Fonds national de la recherche scientifique" aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid gestorte werkgevers- en werknemersbijdragen, aan die instellingen uitgekeerd met het doel nieuwe banen te scheppen in het fundamenteel onderzoek.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3.1. De ontworpen regeling heeft als gevolg dat financiële middelen ter beschikking worden gesteld voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek dat geen deel uitmaakt van het wetenschappelijk onderzoek waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven krachtens artikel 6*bis*, § 2, 2° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

(2) Dit neemt niet weg dat het voorontwerp tal van gebreken vertoont op wetgevingstechnisch en taalkundig vlak, die dienen te worden verholpen. Zo zijn er tal van discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst en dient het gebruik van niet-gedefinieerde afkortingen te worden vermeden.

De ontworpen bepalingen zijn evenwel opgevat als een tewerkstellingsbevorderende maatregel. Er dient derhalve te worden onderzocht of het ontwerp kan worden ingepast in de federale bevoegdheden inzake het tewerkstellingsbeleid. Dienaangaande kan worden verwezen naar de adviezen 30.519/1 van 7 december 2000 en 31.658/1 van 15 mei 2001 [(3)], waarin het volgende werd opgemerkt:

> "De vaststelling dat tewerkstellingsbevorderende maatregelen voornamelijk effect beogen te sorteren in sectoren die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, vermag evenwel als zodanig geen afbreuk te doen aan de federale bevoegdheid terzake. De bevoegdheid van de federale overheid tot het voeren van een tewerkstellingsbeleid is immers niet beperkt tot de sectoren die tot haar bevoegdheid behoren, maar strekt zich ook uit tot de sectoren die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten ressorteren [(4)].
>
> De federale overheid vermag evenwel niet, bij het voeren van haar tewerkstellingsbeleid, de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten te betreden, noch door het nemen van maatregelen binnen het raam van dat beleid de uitoefening van gemeenschaps- of gewestbevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk te maken [(5)]. De maatregelen die door de federale overheid worden genomen, dienen zich te beperken tot het loutere tewerkstellingsaspect en mogen geen inhoudelijke regeling inhouden van de verleende bijstand [(6)]".

---

(3) Adviezen over een voorontwerp van wet "tot bevordering van buurtdiensten en -banen", *Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50 1281/1. Aan die adviezen wordt gerefereerd in advies 34.291/VR van 16 januari 2003 "tot opheffing van de artikelen 8 en 10 van de besluitwet van 28 december 1944 ten einde de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen te vervangen door plaatselijke dienstencentra", *Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50 0858/002.

(4) *(voetnoot uit de geciteerde adviezen)* De federale bevoegdheid inzake werkgelegenheid staat eraan evenwel niet in de weg dat de gemeenschappen en de gewesten maatregelen kunnen nemen die een tewerkstellingsbevorderend effect hebben voor zover die maatregelen kaderen binnen het raam van het beleid inzake de hen toevertrouwde aangelegenheden, zo bijvoorbeeld, wat de gemeenschappen betreft, het stimuleren van de kwaliteitszorg binnen de welzijnssector of het verruimen van het aanbod binnen die sector.

(5) *(voetnoot uit de geciteerde adviezen)* Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 58/95, 12 juli 1995, overw. B.8.5 tot B.8.7.

(6) *(voetnoot uit de geciteerde adviezen)* Althans in zoverre die bijstand ressorteert onder de bevoegdheid van de gemeenschappen.

3.2. Te dezen wordt in het ontwerp het wetenschappelijk onderzoek niet geregeld, noch wordt het op een rechtstreekse wijze gefinancierd. Als zodanig kan het ontwerp bijgevolg worden ingepast binnen de federale bevoegdheid inzake het tewerkstellingsbeleid. Wel is de delegatie aan de Koning, in artikel 3, § 4, tweede lid, van het ontwerp, om de voorwaarden en de "modaliteiten" (lees: nadere regels) te bepalen waaronder de Federale Raad voor wetenschappelijk onderzoek de inhoud "controleert" van de projecten waarvoor de mandaten worden verleend, slechts conform de bevoegdheidsverdelende regels voor zover die "controle" enkel betrekking heeft op de vraag of aan de in artikel 2, 3°, van het ontwerp, vervatte voorwaarde is voldaan, en bijgevolg er geen verdere inhoudelijke selectie van de projecten plaatsvindt.

VORMVEREISTEN

4. Aangezien de ontworpen regeling een budgettaire weerslag heeft, diende het ontwerp op grond van artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole aan de Minister van Begroting om akkoord te worden voorgelegd.

Aan dit vormvereiste is niet voldaan, wat dient te worden verholpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. Conform hetgeen is opgemerkt sub 3.2, verdient het aanbeveling in artikel 3, § 4, tweede lid, van het ontwerp, gewag te maken van de "aard" van de projecten, eerder dan van de "inhoud" van de projecten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN, J. SMETS,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. Steen, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.972/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 20 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant des dispositions en vue de promouvoir l'emploi dans le secteur de la recherche fondamentale", a donné le 17 août 2006 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique (1) ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites (2).

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis entend promouvoir l'emploi dans le secteur de la recherche fondamentale. À cette fin, il est payé au Fonds national de la recherche scientifique et au "Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen", dans le but de créer de nouveaux emplois dans le secteur de la recherche fondamentale, une somme égale au produit des cotisations patronales et personnelles que ces organismes ont versées à l'Office national de sécurité sociale en 2005.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

3.1. Le régime en projet implique la mise à disposition de moyens financiers pour effectuer de la recherche scientifique autre que celle pour laquelle l'autorité fédérale est restée compétente en vertu de l'article 6*bis*, § 2, 2° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Toutefois, les dispositions en projet sont conçues comme une mesure de promotion de l'emploi. Il s'impose dès lors d'examiner si le projet peut s'inscrire dans les compétences fédérales en matière de politique de l'emploi. À cet égard, on se reportera

---

(1) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes juridiques supérieures.

(2) Il n'empêche que l'avant-projet comporte maintes lacunes du point de vue de la légistique et de la langue qu'il s'impose de combler. Ainsi, il y a de nombreuses discordances entre le texte français et le texte néerlandais. On évitera également l'utilisation de sigles non définis.

aux observations suivantes formulées dans les avis 30.519/1 du 7 décembre 2000 et 31.658/1 du 15 mai 2001 [3] :

> "La constatation que des mesures de promotion de l'emploi entendent principalement sortir leurs effets dans des secteurs relevant de la compétence des communautés n'ôte rien à la compétence fédérale en la matière. C'est que la compétence qu'a l'autorité fédérale de mener une politique de l'emploi ne se limite pas aux secteurs relevant de sa compétence, mais s'étend également aux secteurs du ressort des communautés et des régions [4].
>
> Toutefois, en poursuivant sa politique de l'emploi, l'autorité fédérale ne peut pas empiéter sur les compétences réservées aux communautés et aux régions, ni prendre des mesures dans le cadre de cette politique qui rendraient impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences communautaires ou régionales [5]. Les mesures prises par l'autorité fédérale doivent se limiter au simple aspect de l'emploi et ne peuvent pas réglementer sur le fond l'aide accordée [6]."

3.2. En l'espèce, le projet ne règle pas la recherche scientifique pas plus qu'il ne la finance directement. A ce titre, le projet peut dès lors s'inscrire dans la compétence fédérale en matière de politique de l'emploi. Toutefois, la délégation que l'article 3, § 4, alinéa 2, du projet, fait au Roi de fixer les conditions et les modalités selon lesquelles le Conseil fédéral de la politique scientifique opère un "contrôle" sur le contenu des projets pour lesquels des mandats ont été affectés, n'est conforme aux règles répartitrices de compétences que dans la mesure où ce "contrôle" porte uniquement sur la question de

---

(3) Avis sur un avant-projet de loi "visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité", *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50 1281/001. Il est fait référence à ces avis dans l'avis 34.291/VR du 16 janvier 2003 "abrogeant les articles 8 à 10 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 en vue de remplacer les agences locales pour l'emploi par des centres locaux de services", *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0858/002.

(4) La compétence fédérale en matière d'emploi ne fait toutefois pas obstacle à ce que les communautés et les régions puissent prendre des mesures de promotion de l'emploi, pour autant que ces mesures s'inscrivent dans le cadre de la gestion des matières qui leur sont confiées, comme par exemple, en ce qui concerne les communautés, l'incitation à l'amélioration qualitative dans le secteur de l'aide sociale ou l'élargissement de l'offre dans ce secteur (*note des avis cités*).

(5) Voir par exemple Cour d'arbitrage, n° 58/95, 12 juillet 1995, considérants B.8.5 à B.8.7 (*note des avis cités*).

(6) Du moins dans la mesure où cette aide relève de la compétence des communautés (*note des avis cités*).

savoir si la condition prévue à l'article 2, 3°, du projet, est remplie et si, dès lors, il n'y a pas d'autre sélection des projets sur le plan de leur contenu.

FORMALITÉS

4. Le régime en projet ayant un impact budgétaire, il aurait dû être soumis à l'accord du Ministre du Budget en application de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Cette formalité n'ayant pas été accomplie, il y a lieu d'y remédier.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

5. Conformément à l'observation formulée au 3.2, il est recommandé de mentionner à l'article 3, § 4, alinéa 2, du projet, la "nature" des projets plutôt que leur "contenu".

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	L. HELLIN, J. SMETS,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS D. ALBRECHT