RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.263/1
58.264/1
van 6 november 2015

over

- een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot afschaffing van het vermogen met rechtspersoonlijkheid verbonden aan de Nationale Plantentuin van België’ (58.263/1);

- een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen’ (58.264/1)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.263/1
58.264/1
du 6 novembre 2015

sur

- un projet d’arrêté royal ‘portant suppression de la personnalité juridique instituée auprès du Jardin botanique national de Belgique’ (58.263/1) ;

- un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques fédéraux’ (58.264/1)

Op 6 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 6 november 2015, een advies te verstrekken over

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot afschaffing van het vermogen met rechtspersoonlijkheid verbonden aan de Nationale Plantentuin van België' (58.263/1);

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen' (58.264/1).

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-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 6 november 2015.

*

Le 6 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à la Politique scientifique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 6 novembre 2015, sur

- un projet d'arrêté royal 'portant suppression de la personnalité juridique instituée auprès du Jardin botanique national de Belgique' (58.263/1) ;

- un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques fédéraux' (58.264/1).

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 octobre 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

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 6 novembre 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit met nummer 58.263/1 strekt ertoe het vermogen van de Nationale Plantentuin van België met rechtspersoonlijkheid af te schaffen. Daarnaast heft het ontwerp ook enkele bepalingen op in het koninklijk besluit van 20 juni 1997 'tot vaststelling van de lijst, het niveau, de structuur en de bevoegdheden van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat die ressorteren onder het Ministerie van Middenstand en Landbouw' en wordt het koninklijk besluit van 12 november 1997 'waarbij de voorwaarden worden bepaald waaronder de Nationale Plantentuin van België rechtspersoonlijkheid verkrijgt en tot vastlegging van de financieringsvoorwaarden ervan' opgeheven. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2014.

1.2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit met nummer 58.264/1 strekt ertoe de federale wetenschappelijke instelling zonder rechtspersoonlijkheid Nationale Plantentuin van België af te schaffen. Daartoe wordt het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 'tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen' gewijzigd. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2014.

2.1. Het ontwerp 58.263/1 vindt voor de afschaffing van het vermogen van de Nationale Plantentuin rechtsgrond in artikel 26*ter*/1 van de wet van 13 maart 1991 'betreffende de afschaffing of herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten'.

Artikel 5, 1° van het ontwerp 58.263/1 strekt ertoe de artikelen 1, 2, 2° tot 5° en 3 tot 7 van het koninklijk besluit van 20 juni 1997 op te heffen. Voor deze opheffing kan voldoende rechtsgrond gevonden worden in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet. Het koninklijk besluit van 20 juni 1997 regelt immers enkel de indeling van wetenschappelijke inrichtingen bij het Ministerie van Middenstand en Landbouw en hun niveau, structuur en bevoegdheden, doch niet het beheer van hun vermogen.

2.2. Het ontwerp 58.264/1 vindt vooreerst rechtsgrond in artikel 6*bis*, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Het vindt bijkomend rechtsgrond in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 april 1965 'tot vaststelling van het organiek statuut van de federale wetenschappelijke instellingen'.

Het ontwerp vindt evenwel geen rechtsgrond in artikel 92*bis*, § 4*quinquies* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP 58.263/1

Aanhef

3. Het tweede lid van de aanhef van het ontwerp dient te worden herschreven als volgt:

"Gelet op de wet van 13 maart 1991 betreffende de afschaffing of herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten, artikel 26ter/1, ingevoegd bij de wet van 26 december 2013;"

4. Aan de aanhef moeten twee leden worden toegevoegd waarin verwezen wordt naar de koninklijke besluiten van 20 juni 1997 en van 12 november 1997 die door het ontwerp worden gewijzigd. Het derde lid van de aanhef moet worden geschrapt.

Artikel 2

5. In de Franse tekst van artikel 2 van het ontwerp dient het letterwoord "JNB" te worden vervangen door het letterwoord "JBN", zoals bepaald in artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 3

6. Het verdient aanbeveling om artikel 3 van het ontwerp beter af te stemmen op artikel 3, 2°, van het koninklijk besluit van 26 december 2013 'tot vaststelling van de wijze waarop goederen, rechten en verplichtingen van de Nationale Plantentuin van België overgaan naar de Gemeenschappen'.

Artikel 3 van het KB van 26 december 2013 stelt meer bepaald het volgende:

"Art. 3. De activa en passiva van de NPB worden verdeeld onder de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap overeenkomstig de hierna volgende principes:

1° het meubilair en het materieel die gebruikt worden door de personeelsleden alsook de eisbare schulden betrekking hebbend op personeels- en pensioenuitgaven, volgens de lasten van het aan elk van hen overgedragen personeel, loonlasten berekend op datum van 1 januari 2014;

2° de overige goederen, rechten en schulden volgens het samenwerkingsakkoord en op basis van de rekeningen en de inventaris opgesteld op 31 december 2013 en goedgekeurd door de administratieve commissie."

Artikel 3 van het ontwerp zou, bijvoorbeeld, als volgt kunnen luiden:

"Art. 3. De rekeningen en de inventaris van de gesloten onderzoekscontracten opgesteld op 31 december 2013 en goedgekeurd door de administratieve commissie, worden goedgekeurd.

Zij worden door de directeur van de NPB aan de Vlaamse Regering bezorgd."

7. In de Franse tekst van artikel 3, tweede lid, dient het letterwoord "JNB" te worden vervangen door het letterwoord "JBN".

Artikel 4

8. In artikel 4 van het ontwerp dienen de woorden "de datum van publicatie van dit besluit" te worden vervangen door de woorden "de datum waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

De Franse en de Nederlandse tekst van artikel 4 van het ontwerp dienen beter op elkaar te worden afgestemd. Zo is er in de Franse tekst sprake van "une gestion saine et raisonnable", terwijl er in de Nederlandse tekst sprake is van "een deugdelijk beheer".

Artikel 5

9. Artikel 5, 1°, van het ontwerp bevat de opheffing van de artikelen 2, 2°, en 4 van het koninklijk besluit van 20 juni 1997. Deze opheffing betreft de Nationale Plantentuin van België, doch enkel de indeling ervan als wetenschappelijke inrichting bij het Ministerie van Middenstand en Landbouw, en de bepaling van het niveau, de structuur en de bevoegdheden, maar betreft niet het beheer van het vermogen van de Nationale Plantentuin.

Het komt de Raad van State vreemd voor dat deze bepaling in het ontwerp 58.263 is opgenomen aangezien deze opheffingen niet de afschaffing van het vermogen met rechtspersoonlijkheid verbonden aan de Nationale Plantentuin van België betreffen. Het verdient aanbeveling hetzij in één enkel ontwerp van koninklijk besluit enkel de bepalingen inzake het vermogen met rechtspersoonlijkheid op te nemen, hetzij de twee ontwerpen van koninklijk besluit in één enkel ontwerp op te nemen. In de aanhef van zo'n ontwerp kan worden aangeduid op welke bepalingen de verschillende vormvereisten betrekking hebben (met name het advies van de Vlaamse en Franse Gemeenschapsregering op grond van artikel 26*ter*/1, van de wet van 13 maart 1991, enerzijds, het eensluidend advies van deze regeringen op grond van artikel 6*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, anderzijds).

10. Bovendien worden in artikel 5, 1°, van het ontwerp niet enkel bepalingen opgeheven die betrekking hebben op de Nationale Plantentuin als federale wetenschappelijke instelling, maar ook bepalingen die betrekking hebben op het Centrum voor Landbouweconomie (de artikelen 1, 2, 5° en 7 van het koninklijk besluit van 20 juni 1997), het Centrum voor

Landbouwkundig Onderzoek te Gembloux (de artikelen 2, 3° en 5 van het koninklijk besluit van 20 juni 1997) en het Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek te Gent (de artikelen 2, 4° en 6 van het koninklijk besluit van 20 juni 1997) als federale wetenschappelijke instellingen.

Deze voormelde drie Centra verloren reeds op 15 oktober 2002 hun statuut als federale wetenschappelijke instelling (zo blijkt uit de artikelen 2, 3° en 3 van het koninklijk besluit van 9 april 2007 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen'), en het ontwerp beoogt klaarblijkelijk de laatste verwijzingen naar deze instellingen uit de regelgeving te verwijderen.

De opheffing van artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 juni 1997 verwezenlijkt echter niet de doelstelling die de steller van het ontwerp lijkt te beogen. Dit artikel 1 is immers een wijzigingsbepaling die uitwerking heeft gehad met ingang van 1 september 1995. Een wijzigingsbepaling heeft eenmalige uitwerking. Dit houdt in dat van zodra deze bepaling (eenmalige) uitwerking heeft gehad de opheffing van deze bepaling juridisch betekenisloos is.[1]

De steller van het ontwerp zal bijgevolg in de koninklijke besluiten die door artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 juni 1997 gewijzigd werden, de nodige wijzigingen moeten aanbrengen.[2]

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP 58.264/1

Aanhef

11. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient als volgt te worden herschreven:

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 6bis, § 2, 4°, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;".

12. Na het eerste lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Gelet op het koninklijk besluit van 20 april 1965 tot vaststelling van het organiek statuut van de federale wetenschappelijke instellingen, artikel 2, derde lid, gewijzigd bij de koninklijk besluiten van 12 augustus 1981 en 26 mei 1999;".

---

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 135.

[2] In dit verband moet opgemerkt worden dat het in artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 juni 1997 vermelde koninklijk besluit van 12 januari 1984 'waarbij de rechtspersoonlijkheid aan het Landbouweconomisch Instituut voor het beheer van zijn vermogen wordt toegekend' reeds is opgeheven door artikel 15 van het koninklijk besluit van 12 november 1987 'waarbij de voorwaarden worden bepaald waaronder het Centrum voor Landbouweconomie rechtspersoonlijkheid verkrijgt'.

13. In het tweede lid van de aanhef dienen de woorden ", gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 19 april 1999 en 9 april 2007" te worden geschrapt.

Artikel 1

14. In artikel 1 van het ontwerp dienen de woorden ", gewijzigd bij het koninklijk besluit van 9 april 2007," te worden ingevoegd tussen de woorden "wetenschappelijke instellingen" en de woorden "wordt opgeheven".

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis portant le numéro 58.263/1 vise à supprimer le patrimoine constitué en personnalité juridique du Jardin botanique national de Belgique. En outre, le projet abroge également quelques dispositions de l'arrêté royal du 20 juin 1997 'fixant la liste, le niveau, la structure et les attributions des établissements scientifiques de l'État relevant du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture' ainsi que l'arrêté royal du 12 novembre 1997 'déterminant les conditions dans lesquelles le Jardin botanique national de Belgique reçoit la personnalité juridique et fixant les modalités de son financement'. Cet arrêté produit ses effets le 1er janvier 2014.

1.2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis portant le numéro 58.264/1 vise à supprimer l'établissement scientifique fédéral sans personnalité juridique 'Jardin botanique national de Belgique'. À cet effet, il modifie l'arrêté royal du 30 octobre 1996 'désignant les établissements scientifiques fédéraux'. Cet arrêté produit ses effets le 1er janvier 2014.

2.1. Le projet 58.263/1 trouve le fondement juridique de la suppression du patrimoine du Jardin botanique national dans l'article 26*ter*/1 de la loi du 13 mars 1991 'relative à la suppression ou à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres services de l'État'.

L'article 5, 1°, du projet 58.263/1 vise à abroger les articles 1er, 2, 2° à 5°, et 3 à 7 de l'arrêté royal du 20 juin 1997. Les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution peuvent procurer un fondement juridique suffisant à cette abrogation. En effet, l'arrêté royal du 20 juin 1997 règle uniquement le classement d'établissements scientifiques auprès du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture et fixe leur niveau, leur structure et leurs attributions, mais ne règle pas la gestion de leur patrimoine.

2.2. Le projet 58.264/1 trouve d'abord un fondement juridique dans l'article 6*bis*, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Il trouve un fondement juridique complémentaire dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, combinés avec l'article 2 de l'arrêté royal du 20 avril 1965 'fixant le statut organique des établissements scientifiques fédéraux'.

Le projet ne trouve cependant pas de fondement juridique dans l'article 92*bis*, § 4*quinquies* de la loi spéciale du 8 août 1980.

EXAMEN DU TEXTE DU PROJET 58.263/1

Préambule

3. On reformulera le deuxième alinéa du préambule du projet comme suit :

« Vu la loi du 13 mars 1991 relative à la suppression ou à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres services de l'État, l'article 26*ter*/1, inséré par la loi du 26 décembre 2013; ».

4. Il convient d'ajouter au préambule deux alinéas visant les arrêtés royaux des 20 juin 1997 et 12 novembre 1997, que le projet modifie. Le troisième alinéa du préambule doit être supprimé.

Article 2

5. Dans le texte français de l'article 2 du projet, on remplacera le sigle « JNB » par le sigle « JBN », défini à l'article 1er du projet.

Article 3

6. Il est recommandé de mieux aligner l'article 3 du projet sur l'article 3, 2°, de l'arrêté royal du 26 décembre 2013 'déterminant les modalités de transfert de biens, droits et obligations du Jardin botanique national de Belgique aux Communautés'.

L'article 3 de l'AR du 26 décembre 2013 énonce plus précisément ce qui suit :

« Art. 3. L'actif et le passif du JBN sont répartis entre la Communauté flamande et la Communauté française conformément aux principes suivants :

1° le mobilier et le matériel utilisé par les membres du personnel, ainsi que les dettes exigibles afférentes aux charges de personnel et de pension, d'après les charges relatives au personnel qui leur est transféré, charges salariales calculées à la date du 1er janvier 2014;

2° les autres biens, droits et dettes conformément à l'accord de coopération et sur base des comptes et de l'inventaire arrêtés au 31 décembre 2013 et approuvés par la commission administrative ».

L'article 3 du projet pourrait, par exemple, s'énoncer comme suit :

« Art. 3. Les comptes et l'inventaire des contrats de recherche, arrêtés au 31 décembre 2013 et approuvés par la commission administrative, sont approuvés.

Ils seront transmis par le directeur du JBN au Gouvernement flamand ».

7. Dans le texte français de l'article 3, alinéa 2, on remplacera le sigle « JNB » par le sigle « JBN ».

Article 4

8. À l'article 4 du projet, il y a lieu de remplacer les mots « la date de publication du présent arrêté » par les mots « la date à laquelle le présent arrêté sera publié au Moniteur belge ».

Il convient de mieux harmoniser les textes français et néerlandais de l'article 4 du projet. Ainsi, le texte français mentionne « une gestion saine et raisonnable », tandis que le texte néerlandais porte « een deugdelijk beheer ».

Article 5

9. L'article 5, 1°, du projet abroge les articles 2, 2°, et 4 de l'arrêté royal du 20 juin 1997. Cette abrogation concerne le Jardin botanique national de Belgique, mais uniquement son classement en tant qu'établissement scientifique auprès du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, et la fixation de son niveau, de sa structure et de ses attributions, mais ne concerne pas la gestion de son patrimoine.

Le Conseil d'État s'étonne que cette disposition soit inscrite dans le projet 58.263, dès lors que ces abrogations ne concernent pas la suppression du patrimoine doté de la personnalité juridique institué auprès du Jardin botanique national de Belgique. Il est recommandé soit d'intégrer uniquement les dispositions relatives au patrimoine constitué en personnalité juridique dans un seul projet d'arrêté royal, soit d'incorporer les deux projets d'arrêtés royaux dans un seul projet. Le préambule d'un tel projet peut indiquer à quelles dispositions se rapportent les différentes formalités (à savoir l'avis du Gouvernement flamand et du Gouvernement de la Communauté française conformément à l'article 26*ter*/1, de la loi du 13 mars 1991, d'une part, et l'avis conforme de ces gouvernements conformément à l'article 6*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, d'autre part).

10. En outre, l'article 5, 1°, du projet n'abroge pas uniquement des dispositions relatives au Jardin botanique national de Belgique en tant qu'établissement scientifique fédéral, mais aussi des dispositions concernant le Centre d'Économie agricole (articles 1er, 2, 5° et 7 de l'arrêté royal du 20 juin 1997), le Centre de Recherches agronomiques de Gembloux (articles 2, 3° et 5 de l'arrêté royal du 20 juin 1997) et le Centre de Recherches agronomiques de Gand (articles 2, 4° et 6 de l'arrêté royal du 20 juin 1997) en tant qu'établissements scientifiques fédéraux.

Les trois centres précités avaient déjà perdu leur statut d'établissement scientifique fédéral le 15 octobre 2002 (ainsi qu'il ressort des articles 2, 3° et 3 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 'modifiant l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques et culturels fédéraux'), et le projet vise de toute évidence à supprimer de la réglementation les dernières références à ces établissements.

Or, l'abrogation de l'article 1er de l'arrêté royal du 20 juin 1997 ne concrétise pas l'objectif que l'auteur du projet semble poursuivre. En effet, cet article 1er est une disposition modificative qui a produit ses effets le 1er septembre 1995. Une disposition modificative produit ses effets en une seule fois. Il en résulte que dès que cette disposition a produit (en une fois) ses effets, son abrogation est dépourvue de toute signification juridique [1].

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 135.

L'auteur du projet devra par conséquent apporter les modifications nécessaires dans les arrêtés royaux que l'arrêté royal du 20 juin 1997 a modifiés [2].

EXAMEN DU TEXTE DU PROJET 58.264/1

Préambule

11. On reformulera le premier alinéa du préambule du projet comme suit :

« Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 6*bis*, § 2, 4°, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993; ».

12. Après le premier alinéa du préambule, on insérera un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

« Vu l'arrêté royal du 20 avril 1965 fixant le statut organique des établissements scientifiques fédéraux, l'article 2, alinéa 3, modifié par les arrêtés royaux des 12 août 1981 et 26 mai 1999; ».

13. Au deuxième alinéa du préambule, il y a lieu de supprimer les mots « , modifié par les arrêtés royaux des 19 avril 1999 et 9 avril 2007 ».

Article 1er

14. À l'article 1er du projet, on insérera les mots « , modifié par l'arrêté royal du 9 avril 2007, » entre les mots « établissements scientifiques fédéraux » et « est abrogé ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[2] À cet égard, on observera que l'arrêté royal du 12 janvier 1984 'accordant la personnalité juridique à l'Institut économique agricole pour la gestion de son patrimoine', mentionné dans l'article 1er de l'arrêté royal du 20 juin 1997, a déjà été abrogé par l'article 15 de l'arrêté royal du 12 novembre 1997 'déterminant les conditions dans lesquelles le Centre d'Économie agricole reçoit la personnalité juridique'.