



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.979/VR
van 17 april 2013

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 6 februari 2013 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap betreffende het beheer en de werking van de 'Nationale Plantentuin van België''

Op 1 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen¹ een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 6 februari 2013 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap betreffende het beheer en de werking van de 'Nationale Plantentuin van België'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 26 maart 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bernard BLERO, staatsraden, Marc RIGAUX, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Johan PUT, assessoren, en Colette GIGOT en Wim GEURTS, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 april 2013.

*

¹ Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 6 februari 2013 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap ‘betreffende het beheer en de werking van de ‘Nationale Plantentuin van België’.

De Nationale Plantentuin van België (hierna: Plantentuin) is een wetenschappelijke inrichting² die ressorteert onder de minister bevoegd voor Landbouw³ en die beschikt over rechtspersoonlijkheid voor het beheer van zijn vermogen⁴.

2.1. Het samenwerkingsakkoord omvat het beginsel van de overdracht van de Plantentuin aan de Vlaamse Gemeenschap en bevestigt de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om de rechtsvorm ervan te bepalen, mits het beginsel inzake autonomie van beheer wordt gehuldigd (artikel 1 van het samenwerkingsakkoord).

Het wetenschappelijk patrimonium van de Plantentuin blijft eigendom van de federale overheid, die dat patrimonium in bruikleen geeft aan de Vlaamse Gemeenschap voor de duur van het samenwerkingsakkoord. De Vlaamse Gemeenschap verwerft evenwel de eigendom op de uitbreiding van en de verwerving van aanwinsten op het wetenschappelijk patrimonium, behalve wat betreft uitbreiding of verwerving die worden gefinancierd door de federale overheid of door andere gemeenschappen of gewesten. Schenkingen, legaten en erfenissen aan de Plantentuin worden eveneens eigendom van de Vlaamse Gemeenschap, tenzij de schenker, legataris of erflater uitdrukkelijk anders heeft bepaald. Collecties die na de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord door instellingen van de Franse Gemeenschap in bewaring worden gegeven aan de Plantentuin, blijven eigendom van de bewaargever. De overeenkomsten tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Regie der Gebouwen blijven van toepassing (artikelen 2 en 3).

2.2. De opdrachten van de Plantentuin omvatten het verrichten en bevorderen van wetenschappelijk onderzoek in de botanie en de mycologie, het beheren, bewaren en valoriseren van gedocumenteerde wetenschappelijke collecties van planten en fungi, alsook het waarnemen van een museale, educatieve en toeristische functie (artikel 4).

De Raad van Bestuur van de Plantentuin bestaat uit vijf leden die worden aangewezen door de Vlaamse Regering, twee leden die worden aangewezen door de

² Zie de artikelen 2, 2°, en 4, van 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’.

³ Zie artikel 1, 3°, d), van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 ‘tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen’.

⁴ Zie het koninklijk besluit van 12 november 1997 ‘waarbij de voorwaarden worden bepaald waaronder de Nationale Plantentuin van België rechtspersoonlijkheid verkrijgt’. Dit koninklijk besluit is gebaseerd op artikel 1 van de wet van 27 juni 1930 ‘waarbij rechtspersoonlijkheid verleend wordt aan de wetenschappelijke en kunstinrichtingen welke van het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen afhangen’. Uit advies 5.689/1 van 8 april 1957, gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot de rechtsvoorganger van het koninklijk besluit van 12 november 1997, namelijk het koninklijk besluit van 7 juni 1957 ‘waarbij de rechtspersoonlijkheid aan de Rijksplantentuin voor het beheer van zijn vermogen wordt verleend’, kan overigens worden opgemaakt dat het gegeven dat de Plantentuin niet afhing van het voormelde ministerie, maar wel van het Ministerie van Middenstand en Landbouw, geen bezwaar bleek te vormen voor het verlenen van rechtspersoonlijkheid op basis van de voornoemde wet.

Wetenschappelijke Raad en twee leden die worden aangewezen door de Franse Gemeenschapsregering. Beslissingen van de Raad van Bestuur over de administratieve en technische omkadering van de wetenschappelijke onderzoekers vereisen een meerderheid van ten minste zeven van de negen leden (artikel 5).

Er wordt voorzien in een Wetenschappelijke Raad met vertegenwoordigers van de universiteiten van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, vertegenwoordigers van de Nederlandstalige wetenschappelijke onderzoekers van de Plantentuin, vertegenwoordigers van de wetenschappelijke onderzoekers van de Franse Gemeenschap die in de Plantentuin werken, alsook internationale vertegenwoordigers die door de overige leden worden gecoöpteerd. De Wetenschappelijke Raad vervult verscheidene taken inzake de wetenschappelijke invulling van de opdrachten van de Plantentuin (artikel 6, § 1).

De huidige Wetenschappelijke Raad keurt voor de ondertekening van het samenwerkingsakkoord een volledige inventaris van het wetenschappelijk patrimonium goed en stelt een methode vast voor het vaststellen van het eigendomsrecht van een stuk van dat patrimonium (artikel 6, § 2).

2.3. Het samenwerkingsakkoord regelt de overdracht van de personeelsleden van de Plantentuin naar de Vlaamse en de Franse Gemeenschap aan de hand van de taalrol waartoe zij behoren (artikel 7). Een aantal wetenschappelijke onderzoekers van de Franse Gemeenschap dat ten minste gelijk is aan het aantal wetenschappelijke onderzoekers van de Franse taalrol werkt op de Plantentuin onder het administratieve gezag van een directeur van de Franse Gemeenschap die op de site van de Plantentuin tewerkgesteld is, alsook onder het functionele gezag van de directie van de Plantentuin (artikel 8). Het administratief en technisch personeel dat is overgedragen aan de Franse Gemeenschap werkt op de Plantentuin onder het administratieve gezag van een directeur van de Franse Gemeenschap die op de site van de Plantentuin tewerkgesteld is, alsook onder het functionele gezag van de directie van de Plantentuin. Bij de beëindiging van hun loopbaan worden ze vervangen door Nederlandstalige personeelsleden (artikel 9).

De personeelsleden van de Plantentuin die bij een mobiliteitsregeling zijn overgegaan naar de diensten van de federale overheid, worden niet beschouwd als effectieve personeelsleden voor de toepassing van de verdeelsleutel tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap voor de financiële middelen die bij de overdracht van de Plantentuin aan hen worden overgedragen overeenkomstig artikel 62*ter* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’. Daartoe wordt een organigram opgemaakt met de taalrol van elk personeelslid. De Plantentuin en het Ministerie van de Franse Gemeenschap kunnen afspraken maken over de samenwerking tussen hun personeelsleden (artikel 10). Het samenwerkingsakkoord bevat bepalingen over de tenlasteneming door de Vlaamse, respectievelijk de Franse Gemeenschap van de uitgaven voor het personeel (artikel 11).

2.4. De toegang tot de infrastructuur in het kader van het wetenschappelijk onderzoek is kosteloos voor wie behoort tot een Belgische of buitenlandse universiteit, een gewestelijke onderzoeksinstelling of een door de Vlaamse overheid erkende onderzoeksinstelling of voor wie daartoe erkend is door de Wetenschappelijke Raad (artikel 12). De voorwaarden inzake

toegankelijkheid voor het publiek van het Domein en de diensten van de Plantentuin worden op gelijke wijze gereguleerd, zonder enige vorm van onderscheid (artikel 13).

2.5. Er wordt voorzien in de oprichting van een samenwerkingsgerecht in geval van geschillen over de interpretatie of de uitvoering van het samenwerkingsakkoord (artikel 14). Het samenwerkingsakkoord heeft een onbepaalde geldingsduur en treedt in werking op de dag waarop de instemmingsdecreten door de betrokken Regeringen zijn bekrachtigd (artikelen 15 en 16).

2.6. Volledigheidshalve moet nog worden aangestipt vanaf het begrotingsjaar waarin de Plantentuin effectief wordt overgedragen, bijkomende middelen worden toegekend aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap met een verdeelsleutel die gebaseerd is op de verdeling volgens taalrol van het effectief personeelsbestand op de datum waarop de bevoegdheidsoverdracht gebeurt.⁵

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Het samenwerkingsakkoord vormt een uitvoering van artikel 92*bis*, § 4*quinquies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Die bepaling luidt als volgt:

“De Nationale Plantentuin van België wordt overgedragen nadat hierover een samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de gemeenschappen.”

3.2. In advies 31.226/VR van 20 februari 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 13 juli 2001 ‘houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen’, waarbij de voornoemde bepaling werd ingevoegd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de Raad van State over deze bepaling het volgende gesteld:

“Paragraaf 3 van dit artikel voegt in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een (nieuwe) paragraaf 4*quinquies* in, luidens welke bepaling de Nationale Plantentuin van België wordt overgedragen nadat hierover een samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de gemeenschappen.

Uit die bepaling blijkt niet ondubbelzinnig naar welke gefedereerde overheden (gemeenschappen of gewesten) de Nationale Plantentuin zou worden overgedragen. Slechts onrechtstreeks blijkt dat het de bedoeling is de gemeenschappen voor de Nationale Plantentuin bevoegd te maken.

Voorts is het de Raad van State niet duidelijk waarom terzake gewag wordt gemaakt van de gemeenschappen. Immers, zowel uit het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen (artikel 1, 3°), als uit het koninklijk besluit van 12 november 1997 waarbij de voorwaarden worden bepaald waaronder de Nationale Plantentuin van België rechtspersoonlijkheid verkrijgt (artikel 3, 3° en 4°), blijkt dat de Nationale Plantentuin als een wetenschappelijke inrichting in het domein van de landbouw beschouwd wordt. Er

⁵ Artikel 62*ter* van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989.

zou dan ook verwacht kunnen worden dat, als de Nationale Plantentuin wordt overgedragen, dit naar de gewesten zou gebeuren⁶.

De conclusie uit het voorgaande is dan ook dat het ontworpen artikel 92*bis*, § 4*quinqües*, opnieuw bekeken moet worden, rekening houdend met de hiervóór gemaakte opmerkingen.”⁷

Dit advies heeft evenwel niet geleid tot een aanpassing van de tekst.

3.3. Tijdens de bespreking van het ontwerp van bijzondere wet in de senaatscommissie bezorgde de Regering het ontwerp van samenwerkingsakkoord over de Plantentuin aan de commissie, zodat het mee in de besprekingen van de bijzondere wetsbepaling kon worden betrokken.⁸ Een lid merkte op dat slechts een deel van de Plantentuin aan de Vlaamse Gemeenschap zou worden overgedragen, maar dat dat niet blijkt uit de ontworpen bijzondere wetsbepaling.⁹ In de senaatscommissie heerste echter onenigheid over de draagwijdte die aan die bepaling moest worden toegekend, namelijk over de vraag of de nadere uitwerking en modulering van de bevoegdheidsoverdracht wel aan een samenwerkingsakkoord kon worden overgelaten. Er werd ook door verscheidene leden opgemerkt dat een samenwerkingsakkoord tussen de gemeenschappen geen verplichtingen kon inhouden voor de federale overheid.¹⁰ De vice-eerste minister en minister bevoegd voor Werkgelegenheid verklaarde dat de regering geen standpunt innam over de vraag of het samenwerkingsakkoord zelf bevoegdheidsverdelend is en dat de bijzondere wetgever zich enkel moet uitspreken over de goedkeuring van de overdracht van de Plantentuin.¹¹ Aansluitend op dat standpunt verklaart een lid nog het volgende:

“Een lid is van mening dat de tekst duidelijk moet zijn. Het samenwerkingsakkoord staat los van het voorgestelde artikel 92*bis*, § 4*quinqües*, en kan door de gemeenschappen worden gewijzigd zonder instemming van de Staat. Als de twee gemeenschappen een akkoord bereiken om de bibliotheek of het herbarium opnieuw over te brengen, kunnen ze dit doen door het ondertekenen van een samenwerkingsakkoord. Is het niet wenselijk de voorwaarden van het akkoord die het gevolg zijn van een compromis tussen alle regeringspartijen, in de basistekst van de wet op te nemen?”¹²

Een ander lid voegde daar het volgende aan toe:

“Een senator meent dat het voorgestelde artikel 92*bis*, § 4*quinqües*, als volgt moet worden geïnterpreteerd. De federale overheid zet de bakens uit waarbinnen de gemeenschappen een samenwerkingsakkoord kunnen sluiten. Het gaat alleen over de Nationale Plantentuin. Zodra dit akkoord gesloten is, worden de onderdelen waarover een akkoord bestaat, overgedragen. Als de gemeenschappen later een ruimer akkoord sluiten,

⁶ Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Als de Nationale Plantentuin overgedragen zou worden naar de gewesten, zou de thans besproken bepaling beter opgenomen worden in het ontworpen artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (artikel 1 van het ontwerp).

⁷ Adv.RvS 31.226/VR van 20 februari 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 13 juli 2001 ‘houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen’, *Parl.St.* Senaat, 2000-01, nr. 2-709/1, 57-58.

⁸ Verslag Monfils-Moens, *Parl.St.*, Senaat, 2000-01, nr. 2-709/7, 25.

⁹ *Ibid.*, 24.

¹⁰ *Ibid.*, 245-250.

¹¹ *Ibid.*, 250.

¹² *Ibid.*, 251.

bestaat er geen reden waarom de federale overheid daarop niet zou ingaan, uiteraard binnen de vastgestelde grenzen.”¹³

Andere leden verzetten zich tegen deze zienswijze en wierpen op dat de ontworpen bijzondere wetsbepaling ongrondwettig was:

“Met het voorgestelde artikel 92*bis*, § 4*quinqües*, geeft de wetgever een mandaat aan de gemeenschappen om te beslissen over het ogenblik en de voorwaarden van de overdracht van de Nationale Plantentuin te Meise naar deze of gene gemeenschap.

Dat is volstrekt ongrondwettig, los van de vaststelling dat het artikel zich tot verschillende interpretaties leent.

De voorgestelde regeling is bijgevolg een werkelijke onvoorstelbare constructie, die de relatieve zinloosheid van artikel 6 in grote mate overschrijdt.

Een ander lid sluit zich hierbij aan. Indien artikel 92*bis*, § 4*quinqües*, wordt aangenomen schept men een gevaarlijk precedent waarvan in de toekomst misbruik zal worden gemaakt om eveneens ongrondwettige wetsbepalingen aan te nemen.

(...)

Verschillende leden besluiten de discussie met de opmerking dat de mogelijkheid voor de gemeenschappen om aan de federale staat verplichtingen op te leggen, zonder voorgaande is en vanuit grondwettelijk oogpunt uiterst bedenkelijk.”¹⁴

Een amendement dat ertoe strekte te bepalen dat de Plantentuin gedeeltelijk zou worden overgedragen na het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen,¹⁵ werd verworpen.¹⁶

Een lid van de kamercommissie vroeg zich af waarom de bevoegdheidsverdeling inzake de plantentuin tot stand komt op basis van een samenwerkingsakkoord en of de overdracht aan de Vlaamse Gemeenschap niet expliciet in de tekst wordt opgenomen.¹⁷ Hierop antwoordde de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen het volgende:

“Een lid is van oordeel dat de bepalingen in verband met de overdracht van de Plantentuin van Meise onduidelijk en zelfs ongrondwettelijk zijn. De regering deelt deze mening vanzelfsprekend niet. De bijzondere wetgever heeft het principe vastgelegd dat de Plantentuin wordt overgedragen en heeft de gemeenschappen de machtiging verleend om deze overdracht te concretiseren in de vorm van een samenwerkingsakkoord. De Plantentuin zal worden overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap.”¹⁸

¹³ *Ibid.*, 252.

¹⁴ *Ibid.*, 253.

¹⁵ Amendement nr. 150 van de heer Barbeaux *c.s.*, *Parl.St.*, Senaat, 2000-01, nr. 2-709/5, 31.

¹⁶ Verslag Monfils-Moens, *l.c.*, 254.

¹⁷ Verslag Coveliers-Poncelet, *Parl.St.* Kamer, 2000-01, nr. 50-1280/3, 40.

¹⁸ *Ibid.*, 64.

Dezelfde minister merkte ook nog op dat de bijzondere wetsbepaling een eventuele volledige overheveling van de Plantentuin aan de Vlaamse Gemeenschap, zoals een lid van de oppositie dat suggereert, niet in de weg staat.¹⁹

4. Het onderzoek van het samenwerkingsakkoord waarvan het ontwerp van instemmingsdecreet thans om advies wordt voorgelegd, doet een aantal fundamentele vragen rijzen, die ten dele aan de hand van de zo-even geschetste parlementaire voorbereiding beantwoord kunnen worden.

5. Vooreerst is niet duidelijk hoe de Plantentuin thans bevoegdheidsrechtelijk moet worden gekwalificeerd. De bijzondere wetgever heeft zich alleszins niet aangesloten bij de suggestie van de Raad van State om de Plantentuin als een wetenschappelijke inrichting in het domein van de landbouw te beschouwen en op grond van die kwalificatie over te hevelen naar de gewesten, veeleer dan naar de gemeenschappen. Op de vraag tot welke bevoegdheidscategorie de Plantentuin dan wel gerekend moet worden indien hij blijkbaar tot één van de bestaande gemeenschapsbevoegdheden kan worden gerekend, kan evenwel geen antwoord worden gevonden in de parlementaire voorbereiding.

Uit het gegeven dat de bijzondere wetgever heeft vastgehouden aan het beginsel van een bevoegdheidsoverdracht aan de gemeenschappen, moet evenwel worden afgeleid dat hij ervan is uitgegaan dat de Plantentuin veeleer beschouwd moet worden als een wetenschappelijk-culturele instelling en als dusdanig tot de culturele aangelegenheden kan worden gerekend waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn overeenkomstig artikel 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet, en nader uitgewerkt bij artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Overeenkomstig artikel 4, 4°, van deze bijzondere wet zijn de gemeenschappen bevoegd voor “[h]et cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen (...)”.

In zoverre de Plantentuin niet alleen een museale, maar ook een wetenschappelijke functie heeft, kan bevoegdheidsrechtelijk bijkomend aansluiting worden gevonden bij artikel 6bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op grond waarvan de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden (...). De federale overheid is weliswaar overeenkomstig artikel 6bis, § 2, 4°, van deze bijzondere wet bevoegd voor de federale wetenschappelijke en culturele instellingen die worden aangewezen bij een koninklijk besluit, uitgevaardigd na overleg in de Ministerraad.²⁰ De Plantentuin is vooralsnog aangewezen bij een dergelijk besluit als een federale wetenschappelijke instelling²¹, maar de invoeging van artikel 92bis, § 4quinquies, van deze bijzondere wet kan begrepen worden als een latere wilsuiking van de bijzondere wetgever

¹⁹ *Ibid.*, 97 en 98.

²⁰ Die federale wetenschappelijke en culturele instellingen moeten worden onderscheiden van de federale culturele instellingen die gelegen zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die tot de gemeenschapsbevoegdheden moeten worden gerekend, maar wegens hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse of de Franse Gemeenschap (zie artikel 127, § 2, van de Grondwet). Voor die instellingen is de federale overheid residuair bevoegd gebleven; het betreft het Nationaal Orkest van België, de Koninklijke Muntscouwburg en het Paleis voor Schone Kunsten.

²¹ Zie artikel 1, 3°, d), van het voormelde koninklijk besluit van 30 oktober 1996.

die voorgaat op de aanwijzing bij koninklijk besluit ter uitvoering van het voormelde artikel 6*bis*, § 2, 4^o.²²

Samenvattend kan worden gesteld dat de bijzondere wetgever bij artikel 92*bis*, § 4*quinqüies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de wil heeft uitgedrukt om de Plantentuin, die tot dusver als aangewezen federale wetenschappelijke instelling tot de federale bevoegdheid werd gerekend, over te dragen aan de gemeenschappen binnen het kader van hun bevoegdheden inzake culturele aangelegenheden en inzake wetenschappelijk onderzoek. Die bevoegdheidsoverdracht vloeit evenwel niet volledig en uitsluitend voort uit de voormelde bijzondere wetsbepaling, zoals blijkt uit het volgende.

6. Uit de bewoordingen van artikel 92*bis*, § 4*quinqüies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan worden afgeleid dat de principiële bevoegdheidsoverdracht die erin besloten ligt, eerst uitwerking kan krijgen nadat de Vlaamse en de Franse Gemeenschap²³ over de Plantentuin een samenwerkingsakkoord zouden sluiten.

Uit de *sub* 3.3 weergegeven passages in de parlementaire voorbereiding blijkt dat de grondwettigheid van deze werkwijze omstreden was. Er werd in wezen voorgehouden dat de bijzondere wetgever zijn door de grondwetgever gedelegeerde bevoegdheid om een aantal van de gemeenschapsbevoegdheden te bepalen, niet verder kan delegeren aan een samenwerkingsakkoord dat enkel tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap wordt gesloten. Die bezwaren hebben evenwel niet geleid tot een aanpassing van de tekst.

Alleszins kan op basis van de voornoemde bijzondere wetsbepaling niet worden aangenomen dat de bevoegdheid inzake de Plantentuin reeds volledig is overgegaan naar de gemeenschappen of naar de Vlaamse Gemeenschap en dat het huidige samenwerkingsakkoord ter zake geen bepalingen meer kan bevatten. Evenmin kan worden aangenomen dat die bijzondere wetsbepaling onwerkzaam zou zijn, omdat nog een wijzigende of aanvullende bijzondere wetsbepaling moet worden aangenomen die de bevoegdheidsoverdracht nader uitwerkt. Het was wel degelijk de bedoeling van de bijzondere wetgever dat de combinatie van artikel 92*bis*, § 4*quinqüies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en een door de Vlaamse en de Franse Gemeenschap te sluiten samenwerkingsakkoord, zou leiden tot een nuttig effect, namelijk een effectieve bevoegdheidsoverdracht.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat op zijn minst de leden van de senaatscommissie op de hoogte waren van de toenmalige ontwerptekst van het

²² Overigens werden de in dat besluit eveneens als federale wetenschappelijke instellingen aangewezen Centra voor Landbouwkundig Onderzoek te Gembloux en te Gent, alsook het Centrum voor Landbouweconomie eerst bij het koninklijk besluit van 9 april 2007 geschrapt uit de lijst in het voormelde koninklijk besluit van 30 oktober 1996, ook al waren die Centra reeds op 15 oktober 2002 feitelijk overgeheveld ingevolge de bevoegdheidsoverdracht inzake landbouw aan de gewesten bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 ‘houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen’. Het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 werd bijgevolg eerst geruime tijd later pas aangepast aan de juridische werkelijkheid van de bevoegdheidsoverdracht.

²³ In artikel 92*bis*, § 4*quinqüies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt weliswaar gewag gemaakt van “de gemeenschappen”, maar van artikel 92*bis*, dat uit zichzelf niet van toepassing is op de Duitstalige Gemeenschap, werden bij artikel 55*bis* van de (gewone) wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ enkel de paragrafen 1, 4*bis*, 4*ter*, 5 en 6 van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap verklaard, en dus niet paragraaf 4*quinqüies*.

samenwerkingsakkoord over de overdracht van de Plantentuin. Die ontwerptekst verschilde weliswaar van de tekst die thans voorligt, maar net als in de huidige tekst zou een gedeelte van de Plantentuin, namelijk het wetenschappelijk patrimonium, niet overgaan naar de gemeenschappen, maar tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren. Een dergelijke “modulering” van de bevoegdheidsoverdracht inzake de Plantentuin kan normaal gesproken enkel door de grondwetgever of de bijzondere wetgever gebeuren, zoals door verscheidene leden werd betoogd, maar de bijzondere wetgever heeft anders geoordeeld over die grondwettigheidsbezwaren.

De verklaring van de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen in de kamercommissie dat de bijzondere wetgever het principe heeft vastgelegd dat de Plantentuin wordt overgedragen en dat aan de gemeenschappen de machtiging wordt verleend om deze overdracht te concretiseren in de vorm van een samenwerkingsakkoord, strookt met deze interpretatie van de bijzondere wetsbepaling. De verklaring van de vice-eerste minister en minister bevoegd voor Werkgelegenheid in de senaatscommissie dat de regering geen standpunt inneemt over de vraag of het samenwerkingsakkoord zelf bevoegdheidsverdelend is en dat de bijzondere wetgever zich enkel moet uitspreken over de goedkeuring van de overdracht van de Plantentuin, is niet strijdig met deze interpretatie, aangezien de bijzondere wetgever zich niet moest uitspreken over de inhoud van het samenwerkingsakkoord, maar er integendeel voor gekozen heeft enkel het beginsel van de bevoegdheidsoverdracht vast te leggen en de nadere uitwerking ervan over te laten aan de gemeenschappen.

Een bijkomend tekstargument voor die interpretatie kan men vinden in de bepaling dat de gemeenschappen “hierover” (“à ce sujet”) een samenwerkingsakkoord sluiten. Het woord “hierover” slaat terug op de eraan voorafgaande woorden “De Nationale Plantentuin van België wordt overgedragen”. Het is bijgevolg wel degelijk over de overdracht van de Plantentuin als dusdanig dat volgens de bijzondere wetgever een samenwerkingsakkoord moest worden gesloten.

Het gegeven dat de bevoegdheidsoverdracht inzake de Nationale Plantentuin van België ten dele besloten ligt in het samenwerkingsakkoord en niet enkel in artikel 92bis, § 4*quiquies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, valt weliswaar niet zonder meer in te passen in artikel 127, § 1, tweede lid, van de Grondwet, naar luid waarvan onder meer de culturele aangelegenheden waarvoor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bevoegd zijn, bij een bijzondere meerderheidswet worden bepaald. Een subdelegatie door de bijzondere wetgever aan een samenwerkingsakkoord dat tussen de door hem aangewezen overheden moet worden gesloten, staat op gespannen voet met die grondwetsbepaling. Desalniettemin moet worden vastgesteld dat de grondwettigheidsbezwaren van een aantal parlementsleden de bijzondere wetgever niet hebben kunnen overtuigen om de bevoegdheidsoverdracht uitsluitend en uitputtend in de bijzondere wetsbepaling te regelen. Desgevallend staat het aan het Grondwettelijk Hof om uit te maken of er een conflict bestaat tussen artikel 127, § 1, tweede lid, van de Grondwet en artikel 92bis, § 4*quiquies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en om, in voorkomend geval, dat conflict te beslechten.²⁴

²⁴ Zie ook Adv.RvS 43.178/AV van 8 oktober 2007 over een voorstel dat geleid heeft tot het decreet van 23 oktober 2009 ‘houdende interpretatie van de artikelen 44, 44bis en 62, § 1, 7°, 9° en 10°, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997’, *Parl.St.* VI.Parl., 2006-07, nr. 1163/2, 9-10.

7. Uitgaande van het standpunt dat de bijzondere wetgever heeft ingenomen, lijkt artikel 92*bis*, § 4*quinqüies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als volgt te moeten worden geïnterpreteerd. De bijzondere wetgever heeft zelf het beginsel van de bevoegdheidsoverdracht bevestigd, maar de inwerkingtreding ervan en de beslissing welke aspecten van de Nationale Plantentuin voortaan overgaan naar de gemeenschappen, worden bepaald in het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. Ook indien uit de parlementaire voorbereiding duidelijk blijkt dat de bevoegdheid inzake de Plantentuin omwille van de lokalisatie ervan in het Nederlandse taalgebied aan de Vlaamse Gemeenschap moet toekomen, moet uit het gegeven dat de Franse Gemeenschap op grond van de bijzondere wet partij is bij het samenwerkingsakkoord, worden afgeleid dat de Franse Gemeenschap ook betrokken moest worden bij de bevoegdheidsoverdracht, in wezen omdat een regeling moest worden getroffen voor de personeelsleden van de Plantentuin die tot de Franse taalrol behoren en voor de aanwezigheid van Franstalige wetenschappelijke onderzoekers op de Plantentuin en hun inschakeling in de taken van de Plantentuin.

Dit houdt in dat de Vlaamse en de Franse Gemeenschap kunnen beslissen dat bepaalde aspecten van de Plantentuin niet worden overgedragen en bijgevolg tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren. Een dergelijke keuze vereist op zich beschouwd niet dat de federale overheid partij is bij het samenwerkingsakkoord: er wordt enkel beslist een bepaald aspect te laten bij de overheid die thans bevoegd is. Het gegeven dat dit in artikel 2 van het onderhavige samenwerkingsakkoord een vrij complexe uitwerking heeft gekregen,²⁵ doet daar geen afbreuk aan. Ook de bepalingen inzake de overdracht van de personeelsleden aan de Vlaamse respectievelijk de Franse Gemeenschap (artikel 7, eerste en tweede lid) betreffen een overdracht die de Vlaamse en de Franse Gemeenschap rechtmatig onderling kunnen regelen.

8. Het onderhavige samenwerkingsakkoord regelt meer dan enkel welke aspecten van de Plantentuin worden overgedragen aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. In het samenwerkingsakkoord komen ook andere bepalingen voor, niet ter uitvoering van artikel 92*bis*, § 4*quinqüies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar ter uitvoering van artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van dezelfde bijzondere wet, waarin wordt bepaald hoe beide gemeenschappen hun nieuwe bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Deze bepalingen, die de grote meerderheid van de bepalingen in het samenwerkingsakkoord vormen, betreffen onder meer de opdrachten van de Plantentuin (artikel 4), de samenstelling van de Raad van Bestuur (artikel 5), de nieuwe samenstelling van de Wetenschappelijke Raad (artikel 6, § 1), het statuut van de overgedragen personeelsleden (artikel 7, derde tot vijfde lid), alsook de tewerkstelling van de wetenschappelijke onderzoekers en van het administratief en technisch personeel van de Franse Gemeenschap op de site van de Plantentuin (artikelen 8 en 9).

Ook de bepalingen die op het eerste gezicht eenzijdige engagementen of regelingen van de Vlaamse Gemeenschap inhouden, zoals de bepaling over de administratieve en technische ondersteuning van alle wetenschappelijke onderzoekers (artikel 11, tweede lid) en de

²⁵ Uit artikel 2 van het samenwerkingsakkoord kan immers onder meer worden afgeleid dat de bevoegdheid voor het wetenschappelijk patrimonium niet wordt overgedragen, maar de bevoegdheid voor de uitbreiding ervan en de verwerving van aanwinsten op het wetenschappelijk patrimonium wel wordt overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering evenwel van de uitbreidingen en de verwervingen die door andere overheden worden gefinancierd.

bepalingen over de toegankelijkheid voor wetenschappers en voor het publiek (artikelen 12 en 13), moeten tot die regelingsbevoegdheid inzake de gezamenlijke uitoefening van bevoegdheden gerekend worden, aangezien ze betrekking hebben op de verhoudingen ter zake tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.

9. Dit neemt echter niet weg dat de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in een samenwerkingsakkoord, of dit nu steunt op artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, dan wel op artikel 92*bis*, § 4*quinqüies*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, geen bepalingen kunnen opnemen die bepaalde verplichtingen of engagementen opleggen aan andere overheden, waaronder de federale overheid.

Het onderhavige samenwerkingsakkoord bevat nochtans verscheidene bepalingen die dergelijke verplichtingen of engagementen van de federale overheid inhouden. Het betreft:

- het vereiste om het wetenschappelijke patrimonium, waarvan de bevoegdheid aan de federale overheid werd gelaten, in bruikleen te geven aan de Vlaamse Gemeenschap (artikel 2, eerste lid);
- de bepaling dat de overeenkomsten tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Regie der Gebouwen van toepassing blijven, in zoverre die overeenkomsten nu nog daadwerkelijke engagementen van de Regie der Gebouwen inhouden (artikel 3, tweede lid);
- de taken inzake inventarisneming en eigendomsbepaling die aan de huidige Wetenschappelijke Raad worden opgedragen nog vóór de ondertekening van het samenwerkingsakkoord (artikel 6, § 2).²⁶

Dergelijke bepalingen kunnen enkel worden opgenomen in een afzonderlijk samenwerkingsakkoord, ter uitvoering van artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, tussen de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap. Dat samenwerkingsakkoord kan niet vroeger in werking treden dan het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.

10. Het onderhavig samenwerkingsakkoord kan geen afbreuk doen aan of wijzigingen aanbrengen in de draagwijdte van bestaande bijzondere wetsbepalingen. Artikel 10, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord, brengt een wijziging aan in de wijze waarop artikel 62*ter* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 moet worden toegepast. Deze bepaling kan bijgevolg geen doorgang vinden en moet worden weggelaten uit het samenwerkingsakkoord.

²⁶ Deze bepaling kan eerst uitwerking hebben na de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord en niet voor een periode die eraan voorafgaat.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

11. Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt, wordt afgezien van het verder onderzoek van het samenwerkingsakkoord en van het ontwerp van instemmingsdecreet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY