KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 10e april 1985 door de Minister van Onderwijs (N) en door de Minister van Onderwijs (F) verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 1 van de wet van 30 juni 1930 waarbij de rechtspersoonlijkheid wordt verleend aan de wetenschappelijke en kunstinrichtingen welke van het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen afhangen zoals het gewijzigd werd door het koninklijk besluit nr. 275 van 31 december 1983 betreffende de patrimonia van de groeperingen van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat", heeft de 5e juni 1985 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale (N) et par le Ministre de l'Education nationale (F), le 10 avril 1985, d'une demande d'avis sur "un projet d'arrêté royal d'application de l'article 1 de la loi du 30 juin 1930 accordant la personnalité civile aux établissements scientifiques et artistiques dépendant du Ministère des Sciences et des Arts, modifié par l'arrêté royal n° 275 du 31 décembre 1983 relatif à certains établissements scientifiques de l'Etat", a donné le 5 juin 1985 l'avis suivant :

1. Gemakshalve geschiedt in dit advies de verwijzing naar de wet van 27 juni 1930 waarbij de rechtspersoonlijkheid wordt verleend aan de wetenschappelijke en kunstinrichtingen welke van het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen afhangen, met de woorden : de "wet van 27 juni 1930", wordt het koninklijk besluit nr. 275 van 31 december 1983 betreffende sommige wetenschappelijke inrichtingen van de Staat aangeduid als het "koninklijk besluit nr. 275", en wordt de vermelding van de titel van het koninklijk besluit van 24 juni 1931 betreffende het Vermogen der wetenschappelijke en kunstinrichtingen, ingekort tot het "koninklijk besluit van 24 juni 1931".

2. Of de rijksoverheid inderdaad bevoegd is om de aangelegenheid waarop het ontwerp betrekking heeft, te regelen, kan niet direct worden bevestigd met een verwijzing naar de termen van een bepaald voorschrift van de Grondwet of van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2.1. Door artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werden, integendeel, de schone kunsten, het cultureel patrimonium, de musea, de wetenschappelijk-culturele instellingen, de bibliotheken en soortgelijke diensten, het toegepast wetenschappelijk onderzoek betreffende die evenvermelde aangelegenheden, uitdrukkelijk in de bevoegdheid gelegd van de Gemeenschappen.

.../...

2.2. Anderzijds volgt evenwel uit § 4, eerste lid, van artikel 59bis van de Grondwet, dat de decreten van de Gemeenschappen die worden uitgevaardigd op grond van voormeld artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet gelden voor de instellingen, gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de ene of de andere Gemeenschap. In dat geval blijft - a contrario - de rijksoverheid bevoegd - volledig bevoegd - om voor die in het Brusselse gevestigde instellingen alles te regelen wat moet worden geregeld, met inachtneming, uiteraard, van de bestuurstaalwet.

Het komt echter als wat bevreemdend over dat de bevoegdheid om te regelen wat geregeld moet worden in verband met de nationale wetenschappelijke en culturele instellingen,krachtens artikel 59bis, § 4, eerste lid, van de Grondwet slechts aan het Rijk toekomt omdat - maar dan ook enkel in zoverre - die instellingen gevestigd zijn binnen de grenzen van het gebied Brussel-Hoofdstad.

2.3.1. Een andere regeling die formeel ook slechts een bepaald aspect van het juridisch regime van de nationale culturele instellingen betreft, vindt men in het laatste zinsdeel van § 4, tweede lid, van artikel 59bis, waarin wordt bepaald dat de Gemeenschappen niet bevoegd zijn regelen te stellen in verband met het gebruik der talen, bestemd voor "door de wet aangewezen nationale ... instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één Gemeenschap". Weer a contrario volgt daaruit dat de rijksoverheid voor die materie bevoegd is gebleven.

.../...

2.3.2. Begrijpt men die zo juist overgeschreven bepaling letterlijk en betrekt men ze op artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dan valt het Museum van Tervuren onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van de regeling van het gebruik der talen.

Ook bevreemdend, die verdeling van bevoegdheid : de Vlaamse Gemeenschap wordt uitsluitend bevoegd voor een aangelegenheid waarvan grondwettig bepaald werd dat ze in gelijke mate ook de andere Gemeenschap aanbelangt.

Bij nader toezien echter, komt men tot het besluit dat het laatste zinsdeel van artikel 59bis, § 4, tweede lid, geen verdeling van bevoegdheid inhoudt.

2.4.1. Bij nader toezien geeft men er zich meer bepaald rekenschap van dat zowelhet laatste zinsdeel van het tweede lid van § 4 van artikel 59bis, als het eerste lid van diezelfde paragraaf verschijnen als twee elliptische uitdrukkingen - elliptisch want enkel voortkomend uit een a contrario redenering - van eenzelfde, onuitgesproken regel waarvan de ratio in eenzelfde grondgedachte wordt gevonden.

2.4.2. Vorenbedoelde grondgedachte kan als volgt onder woorden worden gebracht.

Instellingen - want daar gaat het om - die werkzaam zijn in de sectoren, bestreken door de §§ 2 en 3 van artikel 59bis, en die daarom in beginsel onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen vallen, worden toch aan die bevoegdheid onttrokken omdat die instellingen, die door de rijksoverheid werden opgericht, zodanige diensten presteren, zodanige activiteiten ontwikkelen dat die naar hun aard geen bepaalde Gemeenschap als zodanig aanbelangen, geen leden van een bepaalde Gemeenschap als zodanig tot voordeel strekken, maar, hetzij ten goede komen aan de Belgische samenleving als dusdanig, als geheel, hetzij openstaan voor alle landgenoten die zich tot die instellingen willen wenden, wat ook de Gemeenschap moge zijn waartoe ze zich rekenen, hetzij gericht zijn op maatschappelijke categorieën die niet gedefinieerd worden op grond van communautaire criteria. In die gevallen kunnen die instellingen niet "worden beschouwd als behorend tot de ene of de andere Gemeenschap" en evenmin als zijnde bi-communautair; in die gevallen gaat het om "instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één Gemeenschap", om "nationale" instellingen.

Geen van de Gemeenschappen komt dan uiteraard in aanmerking om het monopolie van organisatie en bestuur van die instellingen toegewezen te krijgen; de rijksoverheid blijft daarom bevoegd om bij wet en verordening te regelen al wat nodig is voor de inrichting en de werking van die instellingen, de bestuurstaalwet uiteraard voor al die instellingen geldig blijvende.

2.4.3. De kwalificatie "nationaal" overeenkomstig artikel 59bis, § 4, laatste zinsdeel, door de wetgever aan een instelling toegekend, sluit alzo uit zichzelf de bevoegdheid van de rijksoverheid in om het rechtsregime van die instellingen te regelen, niet alleen met betrekking tot het gebruik der talen, maar tot alle aspecten van dat rechtsregime en niet alleen met betrekking tot de instellingen gevestigd in Brussel-Hoofdstad, maar gevestigd waar ook in het land.

De zowel in het eerste als in het tweede lid, laatste zinsdeel, verdoken bevoegdheid van de rijksoverheid die, omdat ze daar niet uitdrukkelijk positief omschreven wordt, daar dan ook niet nauwkeurig begrensd wordt, is derhalve in beide gevallen ruimer - ze is overigens in beide gevallen dezelfde - dan men bij een stap tot interpretatie, a contrario uit dat eerste lid en dat laatste zinsdeel van het tweede lid zou afleiden.

2.5.1. In verband met het gebruik van het werkwoord "aanwijzen" in het hierboven overgeschreven laatste zinsdeel van het tweede lid van § 4 van artikel 59bis, bevat de parlementaire voorbereiding betreffende die § 4, tweede lid, geen duidelijk gegeven waaruit kan worden opgemaakt dat met "aanwijzen" een formele aanwijzing wordt bedoeld, d.w.z. een zin of zinsdeel opgenomen in een wet waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat een instelling gekwalificeerd wordt "nationaal" te zijn in de betekenis van artikel 59bis, § 4, tweede lid.

Een instelling moet daarom niet alleen als "nationaal" worden aangemerkt indien de wetgever ze uitdrukkelijk "nationaal" noemt, maar ook indien een wet - die een begrotingswet kan zijn - aan een instelling die door de rijksoverheid werd opgericht, een rechtsregime geeft of op die instelling een rechtsregime toepast dat is afgestemd op de opvatting - ook al is die niet uitdrukkelijk onder woorden gebracht - dat het gaat om een instelling die een activiteit heeft die uit haar aard de bevoegdheidssfeer van ieder van de Gemeenschappen te boven gaat - zoals onder punt 2.4.2. is aangegeven -. Door dat rechtsregime te verlenen aan of toe te passen op een instelling die een als hiervoor bedoelde activiteit heeft, wordt die instelling impliciet maar zeker als nationale instelling erkend, wordt die instelling stilzwijgend als nationale instelling aangewezen.

2.5.2. De meeste van de inrichtingen die door het ontwerp zijn bedoeld, zijn gelokaliseerd in Brussel-Hoofdstad. Enkele niet. Sommige kunnen in de toekomst misschien ruimte voor hun uitbreiding zoeken buiten de 19 gemeenten.

Beroep doen op die lokalisatie is echter, zoals uit de uiteenzetting gegeven onder de punten 2.4.1. en volgende blijkt, niet vereist om de bevoegdheid van de rijksoverheid te bepalen in verband met de door het ontwerp bedoelde instellingen.

2.5.3. Immers, in redelijkheid is het niet betwistbaar dat de instellingen waarop het koninklijk besluit nr. 275 betrekking heeft en die, overigens, alle door de rijksoverheid werden opgericht, geen activiteit ontwikkelen welke op een bepaalde Gemeenschap gericht is; die activiteit is dus een zaak van gemeen belang, van rijksbelang, zodat al die instellingen kunnen worden beschouwd nationaal te zijn en dus onder de bevoegdheid van de rijksoverheid te zijn gebleven (1).

2.5.4. Onzeker is evenwel de kwalificatie van nationaal voor bepaalde, buiten Brussel gelegen musea die "rijksmusea" worden genoemd maar een duidelijk lokale bestemming hebben - zo bijvoorbeeld het Rijksmuseum voor Schone Kunsten te Antwerpen. Betwistbaar is het immers dat de rechtsfiguur van de deconcentratie van centrale diensten nog tot grondslag kan dienen om aan die soort gedeconcentreerde diensten hetzelfde regime toe te kennen als aan de centrale dienst waarvan zij als de gedeconcentreerde onderdelen werden opgevat.

2.5.5. De wet van 6 december 1984 die het koninklijk besluit nr. 275 bevestigd heeft, kan derhalve worden beschouwd als de geldige bevestiging - de onder punt 2.5.4. gemaakte reserve niet te na gesproken - dat al de diensten en aanhorige patrimonia en beheerscommissies als "nationaal" moeten worden beschouwd.

.../...

---

(1) Cfr. P. de Stexhe, La revision de la Constitution belge, 1968-1971, Brussel, Larcier 1972, blz. 107, nr. 140; P. Wigny, La troisième revision de la Constitution, Brussel, Larcier 1972, blz. 145.

2.6. Op grond van de verificatie die hierboven is gebeurd, kan dan het besluit worden geformuleerd dat de wetgever bij de wet van 27 juni 1930 - bevestigd door de wet van 6 december 1984 waarbij het koninklijk besluit nr. 275 bekrachtigd werd - aan de in dat besluit en dus aan in het ontwerp vermelde inrichtingen een "nationaal" karakter heeft gegeven, wat medebrengt dat de wet niet alleen het taalregime van die instellingen kan vaststellen, maar het hele rechtsregime, waar ze ook gevestigd zijn : zij zijn behouden gebleven in de rijksadministratie en de aan die instellingen toegevoegde openbare stichtingen - de op hun activiteit gerichte patrimonia - kunnen door of krachtens de wet opnieuw worden gestructureerd.

3. Met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp kan het volgende worden opgemerkt.

3.1. In het opschrift van het ontwerp van koninklijk besluit wordt gesteld dat het besluit strekt tot uitvoering van artikel 1 van de wet van 30 juni 1930 (1), zoals dat artikel gewijzigd werd door het koninklijk besluit nr. 275. In werkelijkheid is het artikel 2 van de wet dat de grondslag is van het ontwerp (2). Het is immers dat artikel waaraan uitvoering wordt gegeven in zoverre de opdracht, die in dat artikel aan de Koning wordt gegeven, door het ontwerp wordt vervuld.

.../...

---

(1) 30 juni 1930 is uiteraard fout; het is 27 juni 1930.

(2) Artikel 2 luidt : "Deze inrichtingen zijn tegenover derden vertegenwoordigd door een bestuurscommissie waarvan de samenstelling en de bevoegdheid bij koninklijk besluit worden vastgesteld".

Het best ware een ander opschrift aan het koninklijk besluit te geven dat korter is - en alzo ook iets leesbaarder en gemakkelijker aan te halen is - te weten :

"Koninklijk besluit betreffende de commissies belast met het beheer van het eigen vermogen van sommige wetenschappelijke inrichtingen van het Rijk".

3.2.1. Met het woord "voogdij", gebruikt in artikel 6, eerste lid, wordt op het eerste gezicht uiteraard "administratieve voogdij" bedoeld.

Een dergelijke "voogdij" bestaat uitsluitend krachtens de wet. De wet van 27 juni 1930 bevat formeel geen bepaling die het instellen van een "voogdij" mogelijk maakt, meer bepaald ook artikel 2 van de wet niet.

Daaruit zou men kunnen besluiten dat artikel 11, tweede lid,van het ontwerp ("de begroting en de rekeningen worden pas definitief, na schriftelijke goedkeuring ervan door de betrokken directeurs-generaal ..."), geen wettelijke grondslag heeft.

3.2.2. Bij nader toezien is een andere opinie verdedigbaar.

3.2.2.1. Uit artikel 1 van het ontwerp volgt dat, wanneer het besluit in werking treedt, de meerderheid van de leden van de beheerscommissies, anders dan voordien, zal bestaan uit ambtenaren die in een hiërarchische positie staan tegenover de Minister.

.../...

Dat is een fundamentele wijziging in de opvatting over wat de beheerscommissies moeten zijn.

Formeel kan die wijziging van de samenstelling van de commissies worden ingepast in artikel 2 van de wet van 27 juni 1930, omdat dat artikel inderdaad de bevoegdheid van de Koning om de samenstelling van de commissies te bepalen, niet beperkt. Of een commissie, voor het grootste getal samengesteld uit ambtenaren, overeenstemt met wat de wetgever van 1930 zich voorstelde dat de commissies zouden worden, is evenwel niet zeker.

Het ontwerp kan formeel toch nog beschouwd worden zich nipt in het kader van de wet van 27 juni 1930 in te voegen, doordat, ondanks een meerderheid van ambtenaren in de beheerscommissies, de "zelfstandigheid" van de patrimonia formeel gehandhaafd wordt en er dus geen vermenging plaats heeft van geld, voortkomend van schenkingen, met rijksgeld, en bovendien de bestemming van het geld van de schenkingen onveranderd blijft.

3.2.2.2. Wat de "voogdij" betreft, kan worden aangenomen dat van het ogenblik dat de meerderheid van de leden in de commissies bestaat uit ambtenaren die onder het hiërarchisch gezag van de Minister staan, die ambtenaren in die commissies geen beleid kunnen voeren waarmede de Ministers als hoofden van de departementen waartoe die ambtenaren behoren, niet kunnen instemmen. De "voogdij" benadert alzo in werkelijkheid het hiërarchisch toezicht dat wettig wordt omdat het "zelfstandig" beheer van de patrimonia thans in handen wordt gegeven aan een meerderheid van ambtenaren.

Oordeelt men dat die meerderheid onverenigbaar is met de wet van 27 juni 1930, dan is de "voogdij" het evenwel ook.

3.2.2.3. Of die "voogdij" helemaal kan worden geregeld zoals het ontwerp het doet, wordt hierna onder punt 4 onderzocht.

4.1. Een opmerkelijk verschil met het koninklijk besluit van 24 juni 1931 betreft de positie van de hoge ambtenaren van het Ministerie die zitting hebben in de beheerscommissies.

4.2. Het koninklijk besluit van 24 juni 1931 bepaalt die positie zoals men verwacht dat ze bepaald wordt.

- Volgens artikel 1 maakt "een afgevaardigde" van de Minister deel uit van de beheerscommissie. Daarmede is de positie van de Minister tegenover de beheerscommissie, en de positie van de afgevaardigde (ambtenaar) tegenover de Minister en tegenover de beheerscommissie duidelijk bepaald. Die afgevaardigde wordt overigens door de Minister - en niet door het koninklijk besluit aangewezen.

- Krachtens artikel 7 van dat besluit van 1931 worden afschriften van de notulen van de vergaderingen van de beheerscommissie aan de Minister toegestuurd. Ook al zullen in de praktijk de aan de Minister toegezonden afschriften van de notulen meestal gewoon worden doorgestuurd naar de bevoegde administratieve dienst, toch bestaat alzo in ieder geval de mogelijkheid voor de Minister of voor zijn directe persoonlijke medewerkers, om kennis te nemen van wat er in de beheerscommissies omgaat, wat in beginsel niet zonder belang is omdat die commissies een stuk beleid te voeren hebben in verband met aangelegenheden die in de bevoegdheid van het departement vallen en waarvoor, blijkens discussies in het Parlement bij het onderzoek van begrotingen van het departement, belangstelling bestaat.

.../...

- Artikel 9 legt de goedkeuring van het "huishoudelijk reglement" van de commissies in de bevoegdheid van de Minister.

- Volgens artikel 11 wordt het begrotingsontwerp en worden de rekeningen jaarlijks "opgezonden" naar de Minister die, "zo daartoe aanleiding bestaat, zijn opmerkingen dienaangaande laat kennen".

- Artikel 12 bepaalt dat jaarlijks aan de Minister verslag moet worden uitgebracht over de door de commissie ontwikkelde bedrijvigheid en dat hem "een omstandigere staat moet worden verstrekt van de begiftigingen van louter roerende aard welke zij in de loop van hetzelfde dienstjaar heeft ontvangen en voor welker aanvaarding onze toelating niet is vereist".

4.3.1. In het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp zijn de Ministers "zichtbaar" afwezig behalve dan in slotartikel 16, dat de Ministers met de uitvoering van het besluit belast.

In tegenstelling daarmede zijn de hoge ambtenaren, op wie blijkbaar wordt gerekend om orde op zaken te stellen, in het ontwerp zeer aanwezig.

- Dat zij afgevaardigden van de Ministers zijn, wordt niet vermeld. Zij worden niet aangewezen door hun Ministers : zij maken krachtens het besluit ex officio deel uit van de beheerscommissies (artikel 1, § 1, 1°).

- In artikel 6, eerste lid, wordt gesteld dat de directeurs-generaal of de twee opperambtenaren, bedoeld in artikel 1, § 1, 1°, ten aanzien van de commissies de "voogdij" uitoefenen.

- Blijkens artikel 6, tweede lid, worden afschriften van de notulen alleen aan de hoge ambtenaren toegezonden, niet meer aan de Minister.

.../...

- De "beheersverantwoordingen", bedoeld in artikel 8, § 2, en dienend om het beoordelen van "het nut van de opdrachten en activiteiten mogelijk te maken", zijn blijkbaar bestemd voor vorenbedoelde hoge ambtenaren in hun hoedanigheid van "voogdijoverheid".

- Naar blijkt uit artikel 11, tweede lid, zijn het die hoge ambtenaren die de schriftelijke goedkeuring aan de begrotingen en rekeningen geven, welke die bescheiden definitief maakt.

De Ministers hebben geen opmerkingen meer te maken.

4.3.2. Het resultaat van die bevoegdheidstoewijzing aan de hoge ambtenaren komt hierop neer dat die ambtenaren het volledig overwicht hebben in de beheerscommissies. Zij nemen deel aan vergaderingen van de commissies waarin ze stemrecht hebben. Leden van de commissies zijnde, hebben ze ook de "voogdij" ten aanzien van die commissies. Een ongewone figuur : een toezichter die mede beslist maar tevens een vetorecht heeft. Het echt aandeel van de andere leden in de besluitvorming wordt erg problematisch.

Wat het woord "voogdij" allemaal inhoudt is niet zo duidelijk; duidelijk is in ieder geval dat de hoge ambtenaren, door de hun uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid de begrotingen goed te keuren, in staat zijn de beleidskeuze van de beheerscommissies te blokkeren, niet alleen in verband met personeelszaken en andere administratieve aangelegenheden, maar ook in verband met de besteding van het geld aan de activiteiten waarvoor dat geld krachtens artikel 8, § 1, bestemd is.

.../...

Van de autonomie van de beheerscommissies blijft alzo alleen de schijn over ; de hoge ambtenaren beslissen in werkelijkheid over het te voeren beleid.

4.3.3. In al die bepalingen is er geen zinsdeel opgenomen dat doet uitkomen dat de hoge ambtenaren bij de uitoefening van hun bevoegdheden optreden als vertegenwoordigers van hun Minister. De indruk wordt gegeven dat de ambtenaren in de beheerscommissies zitting hebben en dat zij de hun toegekende bevoegdheden uitoefenen, onafhankelijk, in eigen naam en op eigen gezag, zonder rekenschap verschuldigd te zijn aan hun Minister.

4.3.4. Die indruk wordt nog versterkt door het voornemen twee "gemeenschappelijke cellen" op te richten - een voor de groepering Musea en een andere voor de drie andere groeperingen (1) - om - volgens het Kamerverslag van 29 februari 1984 (Kamer, 1983-1984, doc. 5 - XIX C - 2, blz. 6) - "zich bezig te houden met de coördinatie en de rationalisatie van de administratieve onderbouw van de in bedoelde groeperingen opgenomen inrichtingen". Volgens datzelfde verslag zou echter de coördinatie van eigenlijke wetenschappelijke opdrachten van de inrichtingen niet aan de leden van de cellen zijn toegewezen.

Uit het verslag aan de Koning van het besluit nr. 275 blijkt dat elke cel "onder het gezag zal staan van één verantwoordelijke", waardoor beslissingsmacht nog meer geconcentreerd wordt.

.../...

---

(1) Zie het verslag aan de Koning dat het besluit nr. 275 voorafgaat.

Men kan aannemen dat de plaats waar de "voogdij" - meer in het bijzonder de financiële "voogdij" - beoefend wordt, die administratieve cellen zijn. Daar wordt dus - in hoofdzaak door middel van de begroting - het beleid van de beheerscommissies bekeken en beoordeeld, wordt een beleid mogelijk gemaakt of afgeremd, wordt alzo het beleid van de beheerscommissies uiteindelijk bepaald.

Aangezien die "cellen" een informeel karakter hebben, zal daarop niet verder worden ingegaan.

4.4.1. Ambtenaren beslissen niet eigenmachtig over een te voeren beleid, ook niet als ze regeringscommissarissen zijn. Zij leggen dan betwistbare beleidsbeslissingen voor aan hun Minister die, na kennis genomen te hebben van het standpunt van het bestuur van de betrokken instelling, beslist.

Het is de Minister die alzo de grenzen aanwijst waarbinnen gedecentraliseerde of gedeconcentreerde organismen met eigen rechtspersoonlijkheid en bestuursautonomie, een eigen beleid kunnen voeren. Het is de Minister die voor zijn beleid ten opzichte van die organismen, en alzo voor het beleid van die organismen, verantwoordelijk is voor het Parlement.

Ambtenaren kunnen niet eigener gezag de "voogdij" uitoefenen ten aanzien van die organismen, o.m. ook niet ten aanzien van publiekrechtelijke stichtingen.

4.4.2. De last die de functie van Minister op de titularissen legt - de politieke last, de administratieve - is thans ongetwijfeld vele malen groter dan toen de wet van 27 juni 1930 werd aangenomen. Uiteraard is de persoonlijke betrokkenheid van een Minister bij de uitoefening van bestuursfuncties omgekeerd evenredig met de graad van politieke belasting die hij ondergaat.

De gepersonaliseerde patrimonia die krachtens de wet van 27 juni 1930 bestaan, hebben niet het belang dat de door de wet van 16 maart 1954 bedoelde instellingen van openbaar nut hebben. Die gepersonaliseerde patrimonia zijn bovendien in wezen slechts aanhorigheden van de rijksinstituten voor wetenschap en kunst.

Ondanks de zo juist gedane vaststellingen vergt de constitutionele orthodoxie dat ergens in het besluit op zijn minst een volzin wordt opgenomen waarin het normale patroon van hiërarchische onderschikking van ambtenaren aan de Minister - zelfs in de functie van mini-regeringscommissaris - in het besluit onder woorden wordt gebracht.

Immers, de in het ontwerp vermelde hoge ambtenaren beoordelen en bepalen het beleid van de beheerscommissies, niet alleen in verband met administratieve aangelegenheden, maar, langs de begroting om, ook het beleid van de instituten op het hun eigen specifiek domein.

Wordt het ontwerp als hiervoor bedoeld bijgeschreven en laten de Ministers in werkelijkheid de hoge ambtenaren de vrije hand, dan blijven in ieder geval, met betrekking tot de beheerscommissies, de verhoudingen tussen Ministers en Parlement duidelijk getekend zoals ze constitutioneel moeten zijn.

4.4.3. Het aanduiden van de juiste verhoudingen tussen Ministers en hoge ambtenaren heeft ook tot gevolg het overwicht van de hoge ambtenaren in de commissies ten aanzien van de overige leden van die commissies te corrigeren : het wordt duidelijk, indien die hoge ambtenaren hun breed uitgemeten bevoegdheden uitoefenen als afgevaardigden van de Ministers, dat de andere leden van de commissies - waaronder de hoofden van de instituten - die in meerderheid de door de hoge ambtenaren genomen beslissingen afkeuren, een beroep op de Ministers kunnen doen.

5. Ten aanzien van de afzonderlijke voorschriften die in het ontwerp zijn opgenomen, kunnen volgende opmerkingen worden gemaakt.

5.1.1. Anders dan in het koninklijk besluit van 24 juni 1931,wordt in artikel 1, § 1,4°, niet nader bepaald welke soort vooraanstaande personen (personnalités) die "geen deel uitmaken van het personeel" worden bedoeld.

De vraag rijst : "Vooraanstaand" van welk standpunt, in welk domein ? Wat moet worden mogelijk gemaakt door helemaal geen criterium - zelfs geen vaag - te doen kennen ?

5.1.2. Anders dan in het koninklijk besluit van 24 juni 1931 vormen die vooraanstaande personen de minderheid.

Zoals reeds onder punt 3.2. werd gesteld, kan daarin een reden worden gevonden om vragen te stellen betreffende de zin van het behoud van de commissies als beheersorganen van een "zelfstandige" rechtspersoon, dat behoud getoetst zijnde aan de bedoeling die aan de wet van 27 juni 1930 ten grondslag ligt.

5.2. Volgens artikel 3 "mag" een vergoeding worden verleend aan leden die niet tot het personeel van de beheerscommissies behoren. Rekening gehouden met wat gemeenlijk de regel is - met name dat wie onbezoldigd lid is van een publieke bestuurs- of adviescommissie, toch vergoed wordt voor reis- en verblijfkosten - dient "mag" vervangen te worden door "wordt", wat niet insluit dat aan alle onbezoldigde leden noodzakelijk een vergoeding voor reis- en verblijfkosten moet worden uitgekeerd : uiteraard alleen die leden welke om de vergaderingen bij te wonen reis- en verblijfkosten hebben, komen in aanmerking.

.../...

5.3.1. Uit het vermelden van de getallen "acht" en "elf" in artikel 5, tweede lid, volgt duidelijk dat het vereiste aanwezigheidsquorum om geldig te beslissen, onveranderlijk acht en elf is, ook indien een commissie niet of niet meer voltallig is samengesteld.

5.3.2. De commissies kunnen derhalve maar normaal functioneren indien de leden die bij koninklijk besluit moeten worden benoemd, ook effectief benoemd zijn.

Het in werking treden van het besluit zou daarom in twee stadia moeten gebeuren : eerst het in werking treden van de artikelen 1, 2 en 16 en vervolgens, op een latere datum, de inwerkingtreding van de overige artikelen.

5.3.3. Om dezelfde als de onder punt 5.3.2. aangevoerde reden zou het voorzichtig zijn aan artikel 2 een laatste lid toe te voegen waarin wordt bepaald dat het mandaat van de benoemde leden pas vervalt op het ogenblik dat de benoemingen, geldend voor een nieuw aanvangende termijn, gebeurd zijn.

5.4. Wat artikel 6, eerste lid, betreft, kan best overwogen worden het woord "voogdij" te laten vallen en te schrijven " de twee opperambtenaren die van de commissie deel uitmaken".

Voor zover de idee vervat in het woord "voogdij" moet behouden blijven, wordt die idee beter onder woorden gebracht door het laatste zinsdeel van het eerste lid te herschrijven als volgt : "... de twee secretarissen ondertekend worden, terwijl de in artikel 1, § 1, 1°, bedoelde ambtenaren, die namens hun Ministers met taken van toezicht belast zijn, ten bewijze van hun akkoord de notulen medeondertekenen".

.../...

5.5. Artikel 9 bepaalt dat de behandeling van de gelden en het beheer van de uitgaven wordt toevertrouwd aan een "buitengewoon" rekenplichtige.

Een "buitengewoon rekenplichtige" is volgens artikel 15, 2°, van de wet van 29 oktober 1846 op het Rekenhof, een ambtenaar belast met het beheer van geldvoorschotten in een "huishoudelijk beheerde dienst". Hij is "buitengewoon" omdat hij uitsluitend bevoegd is voor uitgaven, omdat hij geen borgtocht hoeft te storten en omdat hij zijn ambt niet uitoefent onder het gezag van de Minister van Financiën (1).

De rekenplichtige bedoeld in artikel 9 kan bezwaarlijk "buitengewoon" worden genoemd, aangezien hij, naar blijkt uit artikel 8, ook rekening zal moeten afleggen over de ontvangsten die in dat artikel worden vermeld. Bovendien zijn die in artikel 8 bedoelde gelden geen "geldvoorschotten" ten laste van een andere begroting.

5.6.1. In artikel 11, derde lid, dient het woord "voogdijbesturen" te worden vervangen door de benaming van de dienst die met de controle van de rekeningen is belast.

5.6.2. Volgens datzelfde derde lid van artikel 11, dienen de rekeningen slechts om de drie jaar aan het Rekenhof te worden voorgelegd. Die regeling komt in strijd met de principiële stellingname die het Rekenhof aan de Minister heeft medegedeeld met een brief van 10 maart 1982 (ref. A.9. s. 562.710bis B1) waarop, blijkens een tweede brief van

---

(1) Cfr. Spreutels, Rijkscomptabiliteit, blz. 13 en Ameryckx, Het Rekenhof, blz. 101 e.v.

het Rekenhof (ref. A.10.S 562.710ter. B.1.), door de Minister positief werd ingegaan.

Volgens het Rekenhof moeten de rekeningen van de partrimonia "worden gevoegd bij de algemene rekening van de Staat", met andere woorden jaarlijks aan het Rekenhof worden voorgelegd.

5.7.1. Artikel 15 van het ontwerp vermeldt ten onrechte de opheffing van het koninklijk besluit van 16 september 1966 betreffende de Nationale Dienst voor Opgravingen, een dienst die beantwoordt aan het begrip "nationale instelling", zoals dat begrip onder de punten 2.4.2 tot 2.5.1 werd omschreven. Het aan die dienst toegevoegd, verzelfstandigd patrimonium is immers, bewust, niet opgenomen in het nieuwe artikel 1 van de wet van 27 juni 1930, en heeft dus enkel rechtspersoonlijkheid krachtens het koninklijk besluit van 16 september 1966, genomen op grond van artikel 2 van de wet.

Het ware overigens beter artikel 14 van het ontwerp weg te laten en in de plaats daarvan het koninklijk besluit van 16 september 1966 zo te vervolledigen dat het bepaalde van artikel 14 en ook de overige bepalingen van het ontwerp die op de Dienst voor Opgravingen van toepassing moeten zijn- al dan niet aangepast - worden overgenomen.

5.7.2. In artikel 15 van het ontwerp worden de koninklijke besluiten van 24 juni 1931, 20 maart 1962 en het koninklijk besluit van 31 augustus 1965 opgeheven. Daarentegen wordt het koninklijk besluit van 23 augustus 1933 houdende vaststelling van het organiek reglement van de Koninklijke Musea van Schone Kunsten van België te Brussel in het opheffingsartikel niet vermeld. Daaruit kan worden afgeleid dat dit koninklijk besluit wordt gehandhaafd met de impliciete wijzigingen die uit het onderhavige ontwerp voortspruiten. Beter ware echter die impliciete wijzigingen uitdrukkelijk aan te brengen.

6. Wat de vormgeving van de in het ontwerp aangenomen regelingen aangaat, worden, behalve de reeds in vorige punten voorgestelde wijzigingen, nog volgende tekstverbeteringen in overweging gegeven.

.../...

6.1. Wat de aanhef van het besluit betreft, wordt die, in overeenstemming met de traditioneel aangenomen regelen, beter gesteld als volgt :

- de vermelding van de wet van 27 juni 1930 dient te worden aangevuld met "inzonderheid op artikel 2", aangezien dat artikel de rechtsgrond van het besluit is;

- de vermelding van het koninklijk besluit nr. 275 dient te worden vervolledigd met volgende woorden "bekrachtigd bij de wet van 6 december 1984";

- de verwijzingen naar de koninklijke besluiten van 24 juni 1931, 20 maart 1962 en 31 augustus 1965, dienen te worden geschrapt, aangezien die besluiten volledig worden opgeheven bij artikel 15 van het nieuwe besluit.

6.2. Artikel 1

- In de inleidende zin van paragraaf 1 voege men het opschrift van de wet van 27 juni 1930 in.

- In artikel 1, § 1, 1°, is vereist dat de groeperingen met hun naam worden vermeld.

- Wat het 1° van artikel 1 betreft, wordt volgende tekst, voor wie niet met de materie vertrouwd is, verstaanbaarder gesteld als volgt :

"1° een vertegenwoordiger van de Minister van Onderwijs, Nederlandse sector, en een van de Minister van Onderwijs, Franse sector, zijnde :

- enerzijds, voor de groeperingen Documentatie, Ruimte en Natuur, de directeurs-generaal van de dienst

Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, of hun gemachtigden;

- anderzijds, voor de groepering Musea, de opperambtenaren die, elk in zijn departement, de Rijksmusea in hun bevoegdheid hebben, of hun gemachtigden;".

6.3. Artikel 12.

In de Nederlandse tekst is sprake van "giften van louter onroerende aard", terwijl de Franse versie van "libéralités purement mobilières" gewaagt. Bedoeld zijn giften van roerende goederen (vgl. artikel 7).

6.4. Artikel 15 stelle men best als volgt :

"Opgeheven worden :

1° het koninklijk besluit van 24 juni 1931 dat betrekking heeft op het vermogen der wetenschappelijke en kunstinrichtingen;

2° het koninklijk besluit van 20 maart 1962 (... zoals in het ontwerp);

3° het koninklijk besluit van 31 augustus 1965 (... zoals in het ontwerp)".

1. Pour plus de commodité, le présent avis se référera à la loi du 27 juin 1930 accordant la personnalité civile aux établissements scientifiques et artistiques dépendant du Ministère des Sciences et des Arts, par les mots "la loi du 27 juin 1930"; de même, l'arrêté royal n° 275 du 31 décembre 1983 relatif à certains établissements scientifiques de l'Etat sera désigné par les mots "l'arrêté royal n° 275", et l'arrêté royal du 24 juin 1931 concernant le patrimoine des établissements scientifiques et artistiques par les mots "l'arrêté royal du 24 juin 1931".

2. Il n'y a pas de disposition dans la Constitution ou dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui permette de confirmer directement, par une référence à ses termes, que l'autorité nationale est effectivement compétente pour régler la matière qui fait l'objet du présent projet.

2.1. L'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980, au contraire, a expressément placé dans la compétence des Communautés les beaux arts, le patrimoine culturel, les musées, les institutions scientifiques culturelles, les bibliothèques et services similaires ainsi que la recherche scientifique appliquée afférente à ces matières.

2.2. D'autre part, il résulte toutefois du paragraphe 4, alinéa 1er, de l'article 59bis de la Constitution, que les décrets des Communautés édictés en vertu de l'article 4 précité de la loi spéciale du 8 août 1980, ne s'appliquent pas aux institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui en raison de leurs activités ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à

l'une ou à l'autre Communauté. Dans ce cas, c'est - a contrario - l'autorité nationale qui demeure compétente - pleinement compétente - pour régler tout ce qu'il y a lieu de régler à l'égard de ces institutions établies en région bruxelloise, dans le respect, bien entendu, des lois linguistiques.

Il paraît cependant quelque peu étrange qu'en vertu de l'article 59bis, § 4, alinéa ler, le pouvoir de régler les matières relatives aux institutions scientifiques et culturelles nationales n'appartienne à l'Etat qu'en raison du fait que ces institutions sont établies à l'intérieur des limites de la région de Bruxelles-Capitale, mais alors uniquement dans cette mesure-là.

2.3.1. Une autre règle qui, du point de vue formel, ne vise elle aussi qu'un aspect déterminé du régime juridique des institutions culturelles nationales est contenue dans le dernier membre de phrase du paragraphe 4, alinéa 2, de l'article 59bis. Ce membre de phrase porte que les Communautés ne sont pas compétentes pour établir des réglementations en matière d'emploi des langues destinées à des "institutions nationales ... désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté", ce dont il résulte, de nouveau a contrario, que l'autorité nationale est restée compétente en cette matière.

2.3.2. Prise au pied de la lettre et appliquée à l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la disposition constitutionnelle qui vient d'être citée signifie que le Musée de Tervuren relève de la Communauté flamande, sauf pour ce qui est de la réglementation de l'emploi des langues.

Surprenante aussi que cette répartition des compétences : la Communauté flamande devient exclusivement compétente dans une matière dont il a été disposé constitutionnellement qu'elle intéresse aussi, dans une égale mesure, l'autre Communauté.

Une analyse plus poussée fait toutefois conclure que le dernier membre de phrase de l'article 59bis, § 4, alinéa 2, ne contient pas de répartition de compétences.

2.4.1. A les examiner de plus près, l'on aperçoit plus particulièrement que tant le dernier membre de phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 4 de l'article 59bis que l'alinéa 1er du même paragraphe sont deux manières elliptiques - elliptiques parce que résultant uniquement d'un raisonnement a contrario - de traduire une seule et même règle inexprimée, dont la ratio relève d'une même idée fondamentale.

2.4.2. Cette idée fondamentale pourrait être formulée comme suit :

"Les institutions - puisque c'est d'elles qu'il s'agit - qui exercent leurs activités dans les secteurs couverts par les paragraphes 2 et 3 de l'article 59bis et qui, de ce fait, relèvent en principe des Communautés, sont néanmoins soustraites à cette compétence. Elles y sont soustraites parce que, créées par l'autorité nationale, elles fournissent des services et développent des activités qui en raison de leur nature n'intéressent pas spécialement une Communauté déterminée en tant que telle ni ne procurent

.../...

un avantage aux membres d'une Communauté considérés comme tels mais qui soit profitent à toute la société belge en tant que telle, soit sont ouverts à tous les citoyens désireux de faire appel à ces institutions, indépendamment de la Communauté à laquelle ils considèrent appartenir, soit s'adressent à des catégories spéciales qui ne sont pas définies à partir de critère communautaires. Dans tous ces cas, ces institutions ne peuvent pas "être considérées comme appartenant ... à l'une ou l'autre communauté", ni d'ailleurs comme bi-communautaires; dans tous ces cas, il s'agit d'"institutions ... dont l'activité est commune à plus d'une communauté", d'institutions "nationales".

Cela étant, aucune des communautés ne peut évidemment se voir attribuer le monopole de l'organisation et de l'administation de ces institutions; c'est pourquoi l'autorité nationale reste compétente pour régler par la voie législative et réglementaire tout ce qui est nécessaire à l'organisation et au fonctionnement de ces institutions, étant entendu qu'elles restent toutes soumises à la loi sur l'emploi des langues en matières administratives.

2.4.3. La qualification de "nationale" attribuée par le législateur à une institution conformément à l'article 59bis, § 4, in fine, implique donc par elle-même la compétence de l'autorité nationale pour régler le régime juridique de pareilles institutions, non seulement pour ce qui est de l'emploi des langues, mais pour tous les aspects de ce régime juridique, et cette compétence n'est pas limitée aux institutions situées à Bruxelles-Capitale mais s'étend à toutes les institutions, quel que soit le lieu de leur implantation dans le pays.

.../...

La compétence de l'autorité nationale que renferment à la fois l'alinéa ler et l'alinéa 2, in fine, et qui, n'étant pas expressément définie de manière positive dans ces dispositions, n'y est pas non plus délimitée avec précision, s'avère dès lors plus étendue dans les deux cas - elle est d'ailleurs identique dans les deux cas - qu'une première démarche interprétative ferait conclure a contrario de cet article ler et du dernier membre de phrase de l'alinéa 2.

2.5.1. En ce qui concerne l'emploi du verbe "désigner" dans le dernier membre de phrase de l'article 59, § 4, alinéa 2, les travaux préparatoires relatifs à ce paragraphe 4, alinéa 2, ne contiennent aucun élément précis permettant d'affirmer que par "désigner" il faille entendre une désignation formelle, c'est à dire la présence, dans une loi, d'un membre de phrase prévoyant expressément que telle ou telle institution est qualifiée de "nationale" au sens de l'article 59bis, § 4, alinéa 2.

Une institution ne doit donc pas uniquement être considérée comme "nationale" lorsque le législateur la définit expressément comme telle; elle doit l'être également lorsqu'une loi - ce peut être une loi budgétaire - confère ou applique à une institution créée par l'autorité nationale un régime juridique qui est axé sur la conception - même non expressément formulée - qu'il s'agit d'une institution développant une activité qui, en raison de sa nature, dépasse la sphère de compétence de chacune des communautés, ainsi qu'il a été relevé au point 2.4.2. . L'octroi ou l'application de ce régime juridique à une institution exerçant une activité telle qu'indiquée ci-dessus, fait que cette institution est reconnue de manière implicite mais certaine comme institution nationale et qu'elle se trouve tacitement désignée comme telle.

2.5.2. La plupart des établissements visés par le projet sont localisés à Bruxelles-Capitale. Quelques-uns ne le sont pas. Certains chercheront peut-être à se donner du champ, en vue de leur extension, en dehors des 19 communes.

Ainsi qu'il ressort de l'exposé fait aux points 2.4.1. et suivants, il n'est pas nécessaire d'invoquer cette localisation pour déterminer la compétence de l'autorité nationale à l'égard des établissements visés par le projet.

2.5.3. On ne peut, en effet, raisonnablement contester que les établissements concernés par l'arrêté royal n° 275 et qui, par ailleurs, ont tous été créés par l'autorité nationale, développent une activité qui n'est pas spécialement axée sur une Communauté déterminée; leur activité étant dès lors d'intérêt général, d'intérêt national, ces établissements peuvent tous être considérés comme nationaux et comme étant demeurés de la compétence de l'autorité nationale (1).

2.5.4. La qualification de "nationale" est douteuse, par contre, en ce qui concerne certains musées situés en dehors de Bruxelles qui sont appelés "musées de l'Etat" (ou musées royaux") mais qui ont manifestement une destination locale, tels que par exemple le "Rijksmuseum voor Schone Kunsten" à Anvers. Il est

.../...

---

(1) Cf. P. de Stexhe, La revision de la Constitution belge, 1968-1971, Bruxelles, Larcier, 1972, p. 107, n° 140; P. Wigny, La troisième révision de la Constitution, Bruxelles, Larcier 1972, p. 145.

contestable que le système juridique de la déconcentration des services centraux puisse encore servir de fondement pour attribuer à ce type de services déconcentrés le même régime qu'au service central dont ils étaient conçus comme les divisions déconcentrées.

2.5.5. La loi du 6 décembre 1984, qui a confirmé l'arrêté royal n° 275, peut dès lors - avec la réserve qui a été faite au point 2.5.4. - être réputée avoir affirmé valablement que tous les services ainsi que les patrimoines et les commissions administratives y afférents doivent être qualifiés de "nationaux".

2.6. La vérification qui vient d'être faite permet de conclure que par la loi du 27 juin 1930 - confirmée par la loi du 6 décembre 1984 ratifiant l'arrêté royal n° 275 -, le législateur a conféré un caractère "national" aux établissements mentionnés dans cet arrêté et, partant, à ceux qui sont visés dans le présent projet. Cela implique que la loi peut non seulement fixer le régime linguistique de ces établissements, mais aussi l'ensemble de leur régime juridique, quel que soit le lieu de leur implantation : ces établissements ont été maintenus dans le cadre de l'administration de l'Etat et les fondations publiques qui y sont annexées - les patrimoines axés sur leurs activités (spécifiques) - peuvent être restructurées par la loi ou en vertu de la loi.

3. En ce qui concerne le fondement légal du projet, il convient d'observer ce qui suit.

.../...

3.1. L'intitulé du projet d'arrêté royal porte que l'arrêté a pour objet d'appliquer l'article 1er de la loi du 30 juin 1930 (1), tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal n° 275. En réalité, c'est l'article 2 de la loi qui constitue le fondement légal du projet (2). C'est bien cet article-là, en effet, qui est exécuté dans la mesure où, par le présent projet, le Roi accomplit la mission dont cet article l'a chargé.

Il vaudrait mieux donner à l'arrêté royal un intitulé plus succinct, qui serait dès lors plus lisible et plus aisé à citer. Le Conseil d'Etat propose :

"Arrêté royal relatif aux commissions chargées de l'administration du patrimoine propre de certains établissements scientifiques de l'Etat".

3.2.1. A première vue, le mot "tutelle" utilisé à l'article 6, alinéa 1er, semble ne pouvoir viser que la "tutelle administrative".

Pareille tutelle n'existe qu'en vertu de la loi. Or, la loi du 27 juin 1930, ni plus particulièrement son article 2, ne comportent aucune disposition formelle qui permette d'instaurer une "tutelle".

.../...

---

(1) La date du 30 juin 1930 est manifestement incorrecte; il s'agit du 27 juin 1930.

(2) L'article 2 dispose : "Ces établissements sont représentés vis-à-vis des tiers par une commission administrative dont la composition et les attributions sont déterminées par arrêté royal".

On pourrait en conclure que l'article 11, alinéa 2, du projet ("le budget et les comptes ne deviennent définitifs qu'après approbation écrite des directeurs généraux concernés ...") manque de fondement légal.

3.2.2. A l'analyse, une autre opinion peut être défendue.

3.2.2.1. Il résulte de l'article 1er du projet que lorsque l'arrêté entrera en vigueur, les membres des commissions administratives, contrairement à ce qui était le cas auparavant, seront en majeure partie des fonctionnaires qui se trouvent à l'égard du Ministre dans une position hiérarchique.

Il s'agit là d'une modification fondamentale de la conception des commissions d'administration.

Sur le plan formel, cette modification de la composition des commissions peut s'inscrire dans le cadre de l'article 2 de la loi du 27 juin 1930 car cet article ne limite pas le pouvoir du Roi de déterminer la composition desdites commissions. Il n'est pas certain toutefois qu'une commission composée en majeure partie de fonctionnaires corresponde à l'idée que s'en faisait le législateur de 1930.

On peut néanmoins considérer, du point de vue formel, que le projet entre tout juste dans le moule de la loi du 27 juin 1930 parce que, en dépit de la présence d'une majorité de fonctionnaires au sein des commissions d'administration, l'"autonomie" des patrimoines est expressément maintenue; il n'y aura donc pas confusion entre les fonds provenant de donations et les deniers de l'Etat et, de plus, la destination des fonds provenant de donations reste inchangée.

3.2.2.2. En ce qui concerne la "tutelle", il peut être admis que dès l'instant où la majorité des membres des commissions sont des fonctionnaires soumis à l'autorité hiérarchique du Ministre, ces fonctionnaires ne pourront mener au sein de ces commissions, une politique qui n'aurait pas l'assentiment des Ministres en tant que chefs des départements dont ces fonctionnaires relèvent. En fait, la "tutelle" visée par le projet se rapproche ainsi du contrôle hiérarchique qui se justifie dès lors que le présent projet confie l'administration "autonome" des patrimoines à une majorité de fonctionnaires.

Si cette majorité était jugée incompatible avec la loi du 27 juin 1930, la "tutelle" devrait l'être aussi.

3.2.2.3. La question de savoir si cette "tutelle" peut être entièrement réglée comme le fait le projet sera examinée au point 4 ci-après.

4.1. Le présent projet diffère considérablement de l'arrêté royal du 24 juin 1931, en ce qui concerne la position des hauts fonctionnaires du Ministère qui siègent dans les commissions administratives.

4.2. L'arrêté royal du 24 juin 1931 a déterminé cette position comme on pouvait escompter qu'elle le fût.

- Selon l'article 1er, "un délégué" du Ministre fait partie de la commission administrative. La position du Ministre par rapport à la commission administrative et celle du délégué (fonctionnaire)par rapport au Ministre et à la commission administrative se trouvent ainsi clairement définies. Ce délégué est d'ailleurs désigné par le Ministre, et non pas par l'arrêté royal.

- Aux termes de l'article 7 de l'arrêté de 1931 précité, une copie des procès-verbaux des réunions de la commission administrative est envoyée au Ministre. S'il est vrai que, dans la pratique, les copies des procès-verbaux envoyées au Ministre sont la plupart du temps transmises purement et simplement au service administratif compétent, le Ministre ou ses collaborateurs personnels directs n'en ont pas moins, en tout état de cause, la possibilité de prendre connaissance de ce qui se passe au sein de la commission administrative. En principe, cela n'est pas sans importance car ces commissions ont à mener une certaine politique dans des matières qui relèvent de la compétence du département et qui, comme le montrent les discussions parlementaires lors de l'examen des budgets du département, suscitent un certain intérêt.

- L'article 9 attribue au Ministre le pouvoir d'approuver le "règlement d'ordre intérieur" des commissions.

- Selon l'article 11, le projet de budget et les comptes sont "transmis" chaque année au Ministre "qui présente, s'il y a lieu, ses observations à ce sujet".

- L'article 12 dispose que, chaque année, un rapport est adressé au Ministre sur l'activité de la commission et que celle-ci doit lui faire parvenir "un état détaillé des libéralités purement mobilières, reçues par elle durant le même exercice, et pour l'acceptation desquelles Notre autorisation n'est pas requise".

4.3.1. Dans le projet soumis au Conseil d'Etat, les Ministres sont "visiblement" absents, sauf dans l'article 16 final, qui charge les Ministres de l'exécution de l'arrêté.

.../...

En revanche, les hauts fonctionnaires, sur lesquels l'on compte manifestement pour mettre les choses au point, sont présents à travers tout le projet.

- Il n'est pas mentionné qu'ils sont les délégués des Ministres. Ils ne sont pas désignés par leurs Ministres : en vertu de l'arrêté, ils font partie des commissions administratives ex officio (article 1er, § 1er, 1°).

- L'article 6, alinéa 1er, prévoit que les directeurs généraux ou les deux fonctionnaires généraux visés à l'article 1er, § 1er, 1°, exercent la "tutelle" des commissions.

- Selon l'article 6, alinéa 2, les copies des procès-verbaux sont envoyées uniquement aux hauts fonctionnaires et non plus au Ministre.

- Les "comptes de gestion", visés par l'article 8 , § 2, qui doivent servir à apprécier "quant au fond les missions et activités", sont apparemment destinés aux hauts fonctionnaires précités en leur qualité d'"autorité de tutelle".

- Il ressort de l'article 11, alinéa 2, que ce sont ces hauts fonctionnaires qui donnent aux budgets et aux comptes l'approbation écrite qui rend ces documents définitifs.

Les Ministres n'ont plus à formuler d'observations.

4.3.2. Cette attribution de compétence aux hauts fonctionnaires a pour résultat l'entière suprématie de ceux-ci au sein des commissions administratives. Ils participent aux réunions des commissions avec voix délibérative. Tout en étant membres des commissions, ils exercent également la "tutelle" à l'égard de celles-ci. Procédé inhabituel que celui qui fait participer une autorité de tutelle à la décision tout en lui donnant un droit de veto!

La part effective des autres membres dans la prise de décision devient fort problématique.

On n'aperçoit pas clairement tout ce que le mot "tutelle" recouvre ici; il est clair, en tout cas, que les hauts fonctionnaires, du fait qu'ils sont expressément habilités à approuver les budgets, peuvent bloquer les options politiques des commissions administratives non seulement en ce qui concerne les questions de personnel et les autres questions administratives, mais aussi en ce qui concerne l'affectation des fonds aux activités auxquelles ces fonds sont destinés en vertu de l'article 8, § 1er.

L'autonomie des commissions administratives ne subsiste dès lors qu'en apparence; les hauts fonctionnaires décident en réalité de la politique à pratiquer.

4.3.3. Rien dans toutes ces dispositions, pas le moindre bout de phrase, n'indique que, dans l'exercice de leurs attributions, les hauts fonctionnaires agissent en qualité de représentants de leur Ministre. Le projet donne l'impression que les fonctionnaires siègent dans les commissions administratives, et y exercent leurs attributions, en toute indépendance, en leur nom personnel et de leur propre autorité sans avoir de comptes à rendre à leur Ministre.

4.3.4. Cette impression se trouve encore renforcée par le fait qu'il est envisagé de créer deux "cellules communes" - une pour le groupement Musées et une autre pour les trois autres groupements (1) - qui seront chargées - selon le rapport de la chambre du 29 février 1984

.../...

---

(1) Voir le rapport au Roi qui précède l'arrêté n° 275.

(chambre,1984, doc. 5 - XIX C-2, p. 6) - de "coordonner" et de "rationaliser l'infrastructure administrative" des établissements compris dans ces groupements. Selon le même rapport, la coordination des missions scientifiques proprement dites de ces établissements ne serait toutefois pas confiée aux membres des cellules.

Il ressort du rapport au Roi qui précède l'arrêté n° 275 que "la direction des deux cellules sera unique dans les deux cas", de sorte que le pouvoir de décision se trouvera encore plus fortement concentré.

On peut considérer que ces cellules administratives seront le lieu où s'exercera la "tutelle", - et plus spécialement la "tutelle" financière. C'est donc là - principalement par le biais du budget - que sera examinée et jugée la politique des commissions administratives, qu'une politique sera rendue possible ou freinée, et que la politique des commissions administratives sera déterminée en définitive.

Ces "cellules" n'ayant qu'un caractère officieux, on n'en poursuivra pas ici l'analyse.

4.4.1. Normalement, les fonctionnaires ne décident pas souverainement d'une politique de gestion, même pas s'ils sont commissaires du gouvernement. Dans ce cas, ils soumettent les options qu'ils estiment critiquables à leur Ministre, qui décide après avoir pris connaissance du point de vue de la direction de l'établissement concerné.

C'est le Ministre qui trace ainsi les limites dans lesquelles les organismes décentralisés et déconcentrés dotés d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative propres, peuvent mener leur propre politique. C'est le Ministre qui est responsable devant le Parlement de sa politique vis-à-vis de ces organismes,et, par là, de la politique de ces organismes.

.../...

Les fonctionnaires ne peuvent exercer de leur propre autorité la "tutelle" de ces organismes, pas même à l'égard des fondations de droit public.

4.4.2. Les contraintes que les fonctions de Ministre imposent à son titulaire - contraintes politiques, administratives - sont sans conteste bien plus importantes de nos jours qu'elles ne l'étaient à l'époque où fut adoptée la loi du 27 juin 1930. L'engagement personnel d'un Ministre dans l'exercice des fonctions administratives est, à l'évidence, inversement proportionnel à l'importance des contraintes politiques qu'il subit. Les patrimoines personnalisés qui existent en vertu de la loi du 27 juin 1930 n'ont pas l'importance que revêtent les organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954. En outre, ces patrimoines personnalisés ne sont en fait que des dépendances des instituts nationaux des sciences et des arts.

En dépit des constatations qui viennent d'être faites, l'orthodoxie constitutionnelle commande que soit insérée dans le projet au moins une phrase qui traduise le schéma normal de la subordination hiérarchique des fonctionnaires au Ministre, même dans les fonctions de mini-commissaire du gouvernement.

En effet, les hauts fonctionnaires mentionnés dans le projet apprécient et déterminent la politique des commissions administratives non seulement dans les questions administratives, mais aussi, par le biais du budget, dans le domaine spécifique des instituts.

Si le projet est complété de la manière préconisée ci-dessus mais que, dans la réalité des choses, les Ministres laissent le champ libre aux hauts fonctionnaires, il n'en restera pas moins que les rapports entre les Ministres et le Parlement en ce qui concerne les commissions administratives seront, en tout cas, clairement définis comme ils doivent l'être au voeu de la Constitution.

.../...

4.4.3. La détermination des rapports exacts entre les Ministres et les hauts fonctionnaires aura également pour conséquence d'apporter un correctif à la prépondérance de ces fonctionnaires dans les commissions par rapport aux autres membres de celles-ci : il est évident que, si ces hauts fonctionnaires exercent leurs larges attributions en tant que délégués des Ministres, les autres membres des commissions - dont les directeurs des établissements - qui, en majorité, réprouveraient les décisions prises par ces fonctionnaires, pourront en appeler aux Ministres.

5. Prises séparément, les dispositions du projet appellent en outre les observations suivantes.

5.1.1. A la différence de l'arrêté royal du 24 juin 1931, l'article 1er, § 1er, 4°, ne précise pas ce qu'il faut entendre par personnalités "extérieures".

A quel point de vue, dans quel domaine, les personnes visées doivent-elles être des "personnalités" ? Quelles fins l'abstention d'indiquer tout critère, même imprécis, doit-elle permettre de réaliser ?

5.1.2. Contrairement à ce qui est le cas dans l'arrêté royal du 24 juin 1931, ces personnalités représentent une minorité.

Ainsi qu'il a été relevé au point 3.2., on peut y voir une raison de s'interroger sur le sens que le maintien des commissions en tant qu'organes d'administration d'une personne morale "autonome" peut encore avoir lorsqu'on confronte ce maintien avec l'intention qui a été à la base de la loi du 27 juin 1930.

5.2. Aux termes de l'article 3, une indemnité "peut" être allouée aux membres de ces commissions administratives qui sont des personnalités extérieures. Compte tenu de la règle habituelle-selon laquelle les personnes qui siègent dans une commission administrative ou consultative publique sans être rémunérées sont cependant indemnisées de leurs frais de déplacement et de séjour -, il y a lieu de remplacer le mot "peut" par "est". Mais cela n'implique pas qu'il faille nécessairement allouer une indemnité pour frais de déplacement et de séjour à tous les membres non rémunérés : seuls entrent évidemment en ligne de compte les membres qui, pour assister aux réunions, doivent exposer des frais de déplacement et de séjour.

5.3.1. La mention des chiffres "huit" et "onze" à l'article 5, alinéa 2, montre clairement que le quorum des présences requis pour décider valablement sera invariablement de huit et de onze, même si telle ou telle commission n'est pas ou n'est plus complète.

5.3.2. Les commissions ne peuvent dès lors fonctionner normalement que si les membres qui doivent être nommés par arrêté royal le sont effectivement.

L'entrée en vigueur de l'arrêté royal devrait dès lors s'opérer en deux phrases : il faudrait, tout d'abord, mettre en vigueur les articles ler, 2 et 16, et ensuite, à une date ultérieure, les autres articles.

5.3.3. Il serait prudent, pour le même motif que celui indiqué au point 5.3.2., d'ajouter à l'article 2 un dernier alinéa disposant que le mandat des membres nommés ne prend fin qu'à la date où les nominations valables pour un nouveau terme auront été faites.

.../...

5.4. En ce qui concerne l'article 6, alinéa ler, on pourrait sans doute envisager de supprimer le mot "tutelle" et d'écrire "les deux fonctionnaires généraux siégeant à la commission".

Pour autant qu'elle doive être maintenue, l'idée que renferme le mot "tutelle" serait exprimée plus clairement si la dernière phrase de l'alinéa ler était remaniée comme suit : "... et les deux secrétaires, les fonctionnaires visés à l'article ler, § ler, 1°, chargés au nom du Ministre d'une mission de contrôle contresignant les procès-verbaux pour accord".

5.5. L'article 9 prévoit que le maniement des fonds et la gestion des dépenses sont confiés à un comptable "extraordinaire".

Selon l'article 15, 2°, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, le "comptable extraordinaire" est l'agent chargé de la gestion d'avances dans "un service régi par économie". Il est "extraordinaire" en ce qu'il est uniquement compétent pour des dépenses, en ce qu'il n'est pas tenu de constituer une caution et en ce qu'il n'exerce pas ses fonctions sous l'autorité du Ministre des Finances (1).

.../...

(1) Cf. Spreutels, "Rijkscomptabiliteit", p. 13, et Ameryckx, "Het Rekenhof", pp. 101 et suivantes.

Le comptable visé à l'article 9 peut difficilement être qualifié d'"extraordinaire" puisque, ainsi qu'il ressort de l'article 8, il devra également rendre compte des recettes mentionnées dans cet article. En outre, les fonds visés par l'article 8 ne sont pas des "avances" à charge d'un autre budget.

5.6.1. A l'article 11, alinéa 3, il y a lieu de remplacer les mots "Administrations de tutelle" par la dénomination du service chargé du contrôle des comptes.

5.6.2. Selon le même alinéa 3 de l'article 11, les comptes ne doivent être soumis à la Cour des Comptes que tous les trois ans. Cette disposition est contraire à la prise de position de principe que la Cour des Comptes a notifiée au Ministre dans une lettre du 10 mars 1982 (réf. A.9.s. 562.710bis B1) et que celui-ci a accueillie positivement, ainsi qu'en témoigne une seconde lettre de la Cour des Comptes (réf. A.10.S 562.710ter. B1).

Selon la Cour des Comptes, les comptes des patrimoines doivent "être annexés au compte général de l'Etat", en d'autres termes, ils doivent être soumis annuellement à la Cour des Comptes.

5.7.1. L'article 15 du projet prévoit à tort l'abrogation de l'arrêté royal du 16 septembre 1966 concernant le Service national des Fouilles, service qui répond à la notion d'"institution nationale", telle qu'elle a été précisée aux points 2.4.2 à 2.5.1. En effet, le patrimoine autonome afférent à ce service n'a pas, à dessein, été repris dans le nouvel article ler de la loi du 27 juin 1930 et ne possède donc la personnalité civile qu'en vertu de l'arrêté royal du 16 septembre 1966 pris sur la base de l'article 2 de la loi.

.../...

Il vaudrait mieux, par ailleurs, supprimer l'article 14 du projet et compléter plutôt l'arrêté royal du 16 septembre 1966 de telle sorte que la disposition de l'article 14 ainsi que les autres dispositions du projet qui sont appelées à s'appliquer au Service national des Fouilles y soient reproduites dans une version aménagée ou non.

5.7.2. L'article 15 du projet abroge les arrêtés royaux des 24 juin 1931, 20 mars 1962 et 31 août 1965. En revanche, l'arrêté royal du 23 août 1933 portant le règlement organique des Musées royaux des beaux-arts de Belgique à Bruxelles, n'est pas mentionné dans la disposition abrogatoire. Il est permis d'en inférer que cet arrêté royal est maintenu avec les modifications implicites qui résulteront du présent projet. Il est préférable, cependant, d'y apporter ces modifications de manière explicite.

6. En ce qui concerne la forme du projet, il est suggéré d'apporter au texte, outre les modifications déjà proposées, les améliorations suivantes :

6.1. Le préambule de l'arrêté gagnerait, conformément à l'usage, à être rédigé comme suit :

- la mention de la loi du 27 juin 1930 doit être complétée par les mots "notamment l'article 2", puisque c'est plus spécialement cet article qui constitue le fondement légal de l'arrêté;

- la mention de l'arrêté royal n° 275 doit être complétée par les mots "confirmé par la loi du 6 décembre 1984";

- les références aux arrêtés royaux des 24 juin 1931, 20 mars 1962 et 31 août 1965 doivent être supprimées, puisque ces arrêtés sont abrogés intégralement par l'article 15 du nouvel arrêté.

.../...

6.2. Article 1er.

- Dans la phrase introductive du paragraphe 1er, il y a lieu de reproduire l'intitulé de la loi du 27 juin 1930.

- A l'article 1er, § 1er, 1°, les groupements doivent être désignés par leur dénomination.

- L'article 1er, 1°, serait sans doute plus compréhensible pour qui n'est pas familiarisé avec la matière si le texte était rédigé comme suit :

"1° un représentant du Ministre de l'Education nationale, secteur néerlandais, et un représentant du Ministre de l'Education nationale, secteur français, soit :

- d'une part, pour les groupements de la Documentation, de l'Espace et de la Nature, les directeurs généraux du Service de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, ou leurs délégués;

- d'autre part, pour les groupements des Musées, les fonctionnaires généraux qui, chacun dans son département, ont les Musées nationaux dans leurs attributions, ou leurs délégués;".

6.3. Article 12.

Le texte néerlandais de cet article fait état de "giften van louter onroerende aard", alors que, dans le texte français, il est question de "libéralités purement mobilières". Ce sont les libéralités ayant pour objet des biens mobiliers qui sont visées en l'occurrence (cf. article 7).

.../...

6.4. L'article 15 gagnerait à être rédigé comme suit :

"Sont abrogés :

1° l'arrêté royal du 24 juin 1931 relatif au patrimoine des établissements scientifiques et artistiques;

2° l'arrêté royal du 20 mars 1962 (... comme dans le projet);

3° l'arrêté royal du 31 août 1965 (... comme dans le projet)".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, toegevoegd griffier,
Madame : greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VERMEULEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. H. VERHULST, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. VERMEULEN.
Le rapport a été présenté par M. H. VERHULST, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.