

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 23 maart 1987 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "betreffende de Koninklijke Munt-schouwburg", heeft op 24 maart 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 23 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif au Théâtre royal de la Monnaie", a donné le 24 mars 1987 l'avis suivant :

1. Wegens de korte termijn die hem werd toegemeten voor het uitbrengen van dit advies, alsmede wegens het groot aantal adviesaanvragen die hem gelijktijdig werden voorgelegd, ziet de Raad van State zich verplicht het onderhavige advies in hoofdzaak toe te spitsen op het onderzoek naar de rechtsgrond van het voor advies voorgelegde ontwerp. Aan de tekst van het ontwerp zal slechts aandacht worden besteed in zoverre dat voor een vlot en juist begrip van de ontworpen regeling van belang is.

2. De essentiële doeleinden die door het ontwerp worden nagestreefd, zijn de volgende :

- het opleggen aan de raad van bestuur van de openbare instelling Koninklijke Muntshouwborg (hierna afgekort : Muntshouwborg) van de verplichting om een plan op te stellen tot sanering van de financiële toestand en voor het budgettair beheer van de instelling voor het jaar 1987 en de tien daaropvolgende jaren, daarbij rekening houdend met een jaarlijkse Rijkstoelage van 657 miljoen frank aangepast aan de evolutie van de lopende Rijksuitgaven, de uitgaven voor de Rijksschuld uitgezonderd (artikel 1);
- de vervanging van de gewone en de bijzondere jaarlijkse Rijkstoelagen door een globale jaarlijkse Rijkstoelage, die zal worden uitgekeerd in maandelijkse schijven (artikel 2);
- het verlenen van de Staatswaarborg voor de terugbetaling van het kapitaal en de betaling van de intresten en de bijkomende onkosten van een door de Muntshouwborg tot sanering van haar financiële toestand aan te gane lening van maximum 600 miljoen frank (artikel 3, § 1), met toekenning voor de lening van een rentetoelage van 3 t.h. ten laste van de Rijksbegroting (artikel 3, § 2);

- het opleggen aan de MuntSchouwburg van de verplichting om de hem toegekende terugvorderbare voorschotten vóór 31 maart 1988 aan de Staat terug te betalen (artikel 3, § 3);
- de vermindering van het aantal leden van de raad van bestuur van 18 naar 12 (artikelen 4 en 5), de afschaffing van het vast comité (artikel 6) en de instelling van de functie van financieel beheerder (artikelen 10 en 11), welke laatste wijzigingen een aantal inhoudelijke en vormelijke aanpassingen van bepaalde andere artikelen van de organieke wet van de MuntSchouwburg noodzakelijk maken (artikelen 7, 8, 9, 12 en 13 van het ontwerp).

3. Als rechtsgrond voor het ontwerp wordt artikel 1, 2°, b) en c), van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning aangevoerd, bepaling luidens welke o.m. "met het oog op de vermindering van de openbare lasten (en) de gezondmaking van de openbare financiën ... de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten alle nuttige maatregelen (kan) nemen ten einde : ... 2° de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen ..., meer bepaald : ... b) door het bedrag, de voorwaarden en toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn; c) door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren".

.../...

De verplichting voor de Muntschouwburg om een saneringsplan op te stellen en de wijzigingen in zijn bestuursstructuren, zijn ongetwijfeld maatregelen die kunnen bijdragen tot de sanering van de financiële toestand van de instelling, en dus indirect tot een vermindering van de uitgaven van de Staat, althans als men ervan uitgaat dat de handhaving van een culturele instelling met wereldfaam die de Muntschouwburg is, de overheid niet onberoerd kan laten en deze zich derhalve verplicht acht er de financiële leefbaarheid van te verzekeren.

In die optiek kunnen het verlenen van de Staatswaarborg voor een lening van 600 miljoen frank en de toekenning van een rentetoelage van 3 t.h. voor die lening - maatregelen die op zichzelf genomen geen vermindering, maar wel een vermeerdering van de lasten van de Staat betekenen - worden beschouwd als begeleidende maatregelen die de sanering van de financiën van de instelling in de hand moeten werken.

Op grond van die redenering - en onder het voorbehoud van het aleatoir karakter van de beoogde resultaten - kan in artikel 1, 2°, b) en c), van de wet van 27 maart 1986 voor het voorgelegde ontwerp een rechtsgrond worden gevonden.

4. Bij de tekst van het ontwerp kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

4.1. Om er geen twijfel over te laten ontstaan dat het ontwerp zijn rechtsgrond uitsluitend in de wet van 27 maart 1986 vindt, wordt in de aanhef de verwijzing naar de wet van 19 april 1963 beter geschrapt.

.../...

4.2. Bij artikel 1 van het ontwerp rijst de vraag of het niet onrealistisch is, dat de Regering voor de bekrachtiging van het saneringsplan - beslissing waarbij vier Ministers zijn betrokken en die gepaard zal kunnen gaan met wijzigingen en aanvullingen - slechts over een termijn van 15 dagen zou beschikken.

Men kan zich tevens afvragen of - naar het voorbeeld van wat in analoge gevallen is gebeurd - het niet nuttig zou zijn door een uitdrukkelijke bepaling aan het bekrachtigde saneringsplan bindende kracht te verlenen.

4.3. Luidens artikel 3, § 2, zou de in die bepaling bedoelde rentetoelage 3 t.h. bedragen, terwijl in de commentaar sprake is van 2 t.h. Dat gebrek aan overeenstemming moet uiteraard worden weggewerkt.

4.4. De met artikel 8 beoogde wijziging betreft duidelijk niet het huidige tweede lid van artikel 12 van de wet van 19 april 1963 - dat in die bepaling werd ingevoegd door het koninklijk besluit nr. 267 van 31 december 1963 - doch het lid dat oorspronkelijk weliswaar het tweede was maar thans het derde is.

4.5. Artikel 1 van de wet van 19 april 1963 heeft de Koninklijke Muntshouwborg opgericht als "openbare instelling die ressorteert onder het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur". De splitsing van het genoemde Ministerie (koninklijk besluit 25 september 1969, B.S. 30 september 1969) en het opdragen aan de beide Ministers van Onderwijs van de bevoegdheden inzake de in Brussel-Hoofdstad gevestigde culturele instellingen die niet kunnen worden beschouwd uitsluitend tot de Vlaamse of tot de Franse Gemeenschap te behoren (koninklijk besluit 26 januari 1982, B.S. 3 februari 1982), heeft tot gevolg gehad dat de Muntshouwborg thans onder de twee Ministers van Onderwijs ressorteert.

In artikel 11 van het ontwerp (ontworpen artikel 14bis van de wet van 19 april 1963) is dus terecht sprake van "de Ministers". Het ware echter wenselijk in de tekst te preciseren dat het om de Ministers van Onderwijs gaat - vooral daar in het ontwerp ook nog sprake is van andere Ministers - en artikel 1 van de wet van 19 april 1963 in overeenstemming te brengen met de nieuwe toestand die werd geschapen door de splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur.

4.6. Artikel 12 voege men in vóór artikel 7 en de artikelen 5 en 6 brenge men, na versmelting ervan tot één artikel, onder in Hoofdstuk IV van het ontwerp.

4.7. Ten einde er duidelijker van te doen blijken dat de mandaten van de leden van de raad van bestuur hernieuwbaar zijn en meteen de Nederlandse tekst van artikel 14, § 2, meer in overeenstemming te brengen met de Franse, verbeter men de redactie van die bepaling als volgt : "... de leden wier mandaat respectievelijk na twee jaar, na vier jaar en na zes jaar eindigt".

1. Vu le bref délai qui lui a été imparti pour émettre le présent avis et le grand nombre de demandes d'avis dont il a été saisi simultanément, le Conseil d'Etat se voit contraint de faire porter son avis essentiellement sur la question du fondement légal du projet qui lui est soumis. Il ne prêtera attention au texte même du projet que dans la mesure où la compréhension exacte et aisée de la réglementation projetée le rend nécessaire.

2. Les objectifs essentiels recherchés par le projet sont les suivants :

- imposer au conseil d'administration de l'établissement public Théâtre royal de la Monnaie (en abrégé : Monnaie) l'obligation d'établir un plan d'assainissement de la situation financière et de gestion budgétaire de l'établissement pour l'année 1987 et les dix années suivantes, en tenant compte d'une subvention annuelle de l'Etat de 657 millions de francs, adaptée à l'évolution des dépenses courantes de l'Etat, à l'exclusion des dépenses pour la dette publique (article 1er);
- remplacer la subvention annuelle non autrement qualifiée et la subvention particulière de l'Etat par une subvention annuelle globale de l'Etat, payable par tranches mensuelles (article 2);
- octroyer la garantie de l'Etat pour le remboursement du capital et le paiement des intérêts et des frais supplémentaires de l'emprunt d'un montant maximal de 600 millions de francs

.../...

- à contracter par le Théâtre royal de la Monnaie pour l'assainissement de sa situation financière (article 3, § 1er), avec allocation, pour cet emprunt, d'une subvention en intérêt de 3 p.c. à charge du budget de l'Etat (article 3, § 2);
- imposer à la Monnaie l'obligation de rembourser à l'Etat avant le 31 mars 1988 les avances récupérables qui lui ont été consenties (article 3, § 3);
 - réduire le nombre des membres du conseil d'administration de 18 à 12 (articles 4 et 5), supprimer le comité permanent (article 6) et instaurer la fonction de gestionnaire financier (articles 10 et 11), ces dernières modifications nécessitant une adaptation, sur le plan du fond et de la forme, de certains autres articles de la loi organique de la Monnaie (articles 7, 8, 9, 12 et 13 du projet).
3. Le projet invoque comme fondement légal l'article 1er, 2°, b) et c), de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi. Aux termes de cette disposition, le Roi peut notamment "afin d'assurer la diminution des charges publiques (et) l'assainissement des finances publiques ..., par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue : ... 2° de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques, ..., plus précisément : ... b) en fixant le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et dépenses d'autre nature qui sont, en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat; c) en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en redéfinissant leurs missions".

L'obligation imposée à la Monnaie d'établir un plan d'assainissement et les modifications apportées à ses structures administratives sont assurément des mesures de nature à contribuer à l'assainissement de la situation financière de l'établissement, et dès lors, indirectement, à une réduction des dépenses de l'Etat, du moins si l'on part de l'idée que le maintien de l'établissement culturel de renommée mondiale qu'est la Monnaie, ne peut laisser l'autorité indifférente et que celle-ci se sent donc obligée d'en garantir la viabilité financière.

Dans cette optique, l'octroi de la garantie de l'Etat pour un emprunt de 600 millions de francs et l'allocation d'une subvention en intérêt de 3 p.c. pour cet emprunt - mesures qui, prises en elles-mêmes, ne constituent pas une réduction, mais une augmentation des charges de l'Etat - sont considérés comme des mesures d'accompagnement qui doivent favoriser l'assainissement des finances de l'établissement.

Sur la base de ce raisonnement - et sous réserve du caractère aléatoire des résultats envisagés - le présent projet peut trouver un fondement légal dans l'article 1er, 2°, b) et c), de la loi du 27 mars 1986.

.../...

4. Le texte du projet appelle les observations suivantes.

4.1. Afin de ne laisser subsister aucun doute sur le fait que le fondement légal du projet réside exclusivement dans la loi du 27 mars 1986, il vaut mieux supprimer dans le préambule la référence à la loi du 19 avril 1963.

4.2. L'article 1er du projet soulève la question de savoir si ce n'est pas manquer de réalisme de ne laisser au Gouvernement qu'un délai de 15 jours pour confirmer le plan d'assainissement, décision qui fera intervenir quatre Ministres et qui pourra être accompagnée de modifications et d'ajouts.

En outre, on peut se demander s'il ne serait pas utile, à l'instar de ce qui a été fait dans des cas analogues, de prévoir par une disposition expresse que le plan d'assainissement, une fois confirmé, aura force obligatoire.

4.3. Aux termes de l'article 3, § 2, la subvention en intérêt visée dans cette disposition s'élèverait à 3 p.c., alors que, dans le commentaire, il est question de 2 p.c. Il convient évidemment de remédier à ce manque de concordance.

4.4. La modification prévue par l'article 8 concerne manifestement, non pas l'actuel alinéa 2 de l'article 12 de la loi du 19 avril 1963 - alinéa qui a été inséré dans cette disposition par l'arrêté royal n° 267 du 31 décembre 1963 -, mais l'alinéa qui, s'il était à l'origine l'alinéa 2, est actuellement l'alinéa 3.

4.5. L'article 1er de la loi du 19 avril 1963 a créé le Théâtre royal de la Monnaie sous la forme d'un "établissement public ressortissant au Ministère de l'Education nationale et de la Culture". Le dédoublement du Ministère précité (arrêté royal du 25 septembre 1969, M.b. 30 septembre 1969) et l'attribution aux deux Ministres de l'Education nationale des compétences en matière d'institutions culturelles établies dans Bruxelles-Capitale qui ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande (arrêté royal du 26 janvier 1982, M.b. 3 février 1982) ont eu pour conséquence que la Monnaie relève actuellement des deux Ministres de l'Education nationale.

L'article 11 du projet (article 14bis en projet de la loi du 19 avril 1963) mentionne donc à juste titre "les Ministres". Il serait toutefois souhaitable de préciser dans le texte qu'il s'agit des Ministres de l'Education nationale - d'autant plus qu'il est question dans le projet d'autres Ministres encore - et de mettre l'article 1er de la loi du 19 avril 1963 en concordance avec la nouvelle situation créée par le dédoublement du Ministère de l'Education nationale et de la Culture.

4.6. Il y a lieu de placer l'article 12 avant l'article 7 et de faire figurer les articles 5 et 6 au Chapitre IV du projet, après les avoir fusionnés en un seul article.

.../...

4.7. Afin de faire ressortir plus clairement que les mandats des membres du conseil d'administration sont renouvelables et d'assurer en même temps la parfaite concordance du texte néerlandais de l'article 14, § 2, avec le texte français, il convient de corriger la rédaction de cette disposition comme suit : "... les membres dont le mandat prend fin respectivement après deux, quatre et six ans".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

W. DEROOVER,

J. DE BRABANDERE,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. W. VAN NOTEN, auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par
M. W. VAN NOTEN, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.