

24-01-1989  
*Landemeulebroeke*

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 december 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 12 augustus 1981 houdende oprichting van een publiekrechtelijke rechtspersoon genaamd "Paleis voor Schone Kunsten", heeft op 13 april 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 9 décembre 1988, d'une demande d'avis, sur une proposition de loi "modifiant la loi du 12 août 1981 portant création d'une personne juridique de droit public dénommée "Palais des Beaux-Arts", a donné le 13 avril 1989 l'avis suivant :

# I. DOEL VAN HET WETSVORSTEL.

1. Krachtens artikel 5 van de wet van 12 augustus 1981 houdende oprichting van een publiekrechtelijke rechtspersoon genaamd "Paleis voor Schone Kunsten" (1) wordt deze tweetalige culturele instelling beheerd door een raad van beheer die is samengesteld uit 13 nederlandstalige en 13 franstalige leden alsmede 1 duitstalig lid, te benoemen door de Koning op voordracht van de bevoegde minister(s), thans de Minister van Binnenlandse Zaken, van de Modernisering van de Openbare Diensten en van de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen.

Artikel 8 van dezelfde wet bepaalt dat de raad van beheer uit zijn leden een vast comité van acht leden kiest, waarvan de voorzitter en de ondervoorzitter van de raad rechtens deel uitmaken. De zes overige leden worden voor de helft uit de franstalige en voor de helft uit de nederlandstalige groep gekozen.

2. Het voor advies voorgelegde voorstel heeft tot doel vorenstaande benoemingsregeling in die zin te wijzigen dat de leden van de raad van beheer weliswaar nog door de Koning worden benoemd, doch niet meer voorgedragen door de bevoegde (nationale) minister, wel door de bevoegde Gemeenschapsminister (artikel 1). Uit het voorstel blijkt duide-

.../...

-----

(1) Ingedeeld in categorie B zoals bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

lijk dat het gaat om voordrachten die voor de Koning bindend zouden zijn. In de toelichting wordt overigens bevestigd dat het de bedoeling is op die wijze ertoe te komen dat het Paleis voor Schone Kunsten door de "cultuurgemeenschappen" zou worden beheerd.

Voorts zou het aantal leden van het vast comité van acht op negen worden gebracht, met dien verstande dat dit negende lid rechtens het duitstalige lid van de raad van beheer is (artikel 2).

## II. BEVOEGDHEID.

Artikel 1 van de voorgelegde tekst komt op een dubbele wijze in strijd met wat volgt uit de grondwetsbepaling van artikel 59bis, § 4, wat de biculturele instellingen betreft die in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad zijn gevestigd.

Artikel 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, heeft de schone kunsten, als een culturele aangelegenheid bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet, uitdrukkelijk in de bevoegdheid van de Gemeenschappen gelegd.

Evenwel volgt - a contrario - uit paragraaf 4, eerste lid, van voormeld 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. Uit die op de territoriale werking van de decreten betrekking hebbende

grondwetsbepaling moet volgen dat de nationale overheid ten aanzien van die in Brussel-Hoofdstad gevestigde instellingen haar volle en exclusieve bevoegdheid behouden heeft.

Die conclusie vindt haar bevestiging in de rechtspraak van het Arbitragehof die ervan doet blijken dat de territoriaal beperkte werkingssfeer van een decreet, bepaald in artikel 59bis, § 4, van de Grondwet, deel uitmaakt van de regel waarbij de bevoegdheid tussen de Staat en de Gemeenschappen is verdeeld (zie onder meer het arrest nr. 17 van 26 maart 1986).

In de lijn van die bevoegdheidsregel is de boven genoemde wet van 12 augustus 1981 waarbij het Paleis voor Schone Kunsten in zijn huidige rechtsvorm werd opgericht, te beschouwen als een toepassing van de ter zake bestaande nationale bevoegdheid en een bevestiging van het nationaal karakter van de instellingen die met aanwending van de nationale bevoegdheid zijn opgericht. Overigens is bij de laatste parlementaire besprekingen omtrent het nieuwe artikel 59bis van de Grondwet nogmaals duidelijk gesteld dat de biculturele instellingen met een nationaal karakter - zoals het Paleis voor Schone Kunsten - hun nationale aard behouden en buiten de mogelijkheden van overleg en coördinatie, als mogelijk gemaakt door de nieuwe artikelen 59bis, § 4bis, en 108ter, § 3, van de Grondwet, worden gehouden (Gedr. St., Kamer v. Volksw., B.Z. 1988, nr. 10/59b-456/4, blz. 48 en 49) (2).

.../...

- 
- (2) Voor de uitvoering van die grondwetsbepalingen - beperkt tot de bicommunautaire of persoonsgebonden aangelegenheden - zie boek III van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Met de vertikale werking (3) van de zoëven uiteengezette uit de Grondwet volgende bevoegdheidsregel is in strijd, de bepaling van artikel 1 van het voorstel, zoals zij door de indiener is toegelicht, waarbij - ook al geschiedt de finale benoeming in rechte door een nationale overheid - op het stuk van de aanwijzing van de beheerders van het Paleis voor Schone Kunsten aan de Gemeenschappen een beslissende rol wordt toebedeeld.

Vervolgens, met het bij herhaling bevestigde nationaal karakter van het Paleis voor Schone Kunsten is onbestaanbaar een regeling zoals die welke uit artikel 1 van het voorstel volgt, waarbij langs een voordracht van de kandidaten-beheerders om, het beheer van die instelling in feite aan de Gemeenschappen zou worden toevertrouwd.

Ten overvloede - en voor zover zulks tot de bedoeling van de indiener van het voorstel zou behoren - mag eraan worden toegevoegd dat artikel 64 van de Grondwet zich niet ertoe leent dat een lid van een Gemeenschapsexecutieve als voordrager en medeondertekenaar van een koninklijk besluit zou optreden.

.../...

-----  
(3) Zie in dat verband, A. ALEN, Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch publiek recht, Boek I - De instellingen, 1988, blz. 298.

Het ene en het andere sluiten evenwel niet uit dat de Gemeenschappen in enigerlei mate bij het beheer van het Paleis voor Schone Kunsten kunnen worden betrokken.

Bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een "Titel IVBIS - Samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten" ingevoegd, waarvan het nieuwe artikel 92ter, eerste lid, voorziet in een mechanisme van "vertegenwoordiging van onder meer de Gemeenschappen ... in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak".

Deze vertegenwoordiging moet, krachtens dezelfde bijzondere-wetsbepaling, worden geregeld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na akkoord van de bevoegde Executieve, in casu de Vlaamse Executieve en de Franse Gemeenschapsexecutieve. De eventuele vertegenwoordiging van de Duitstalige Gemeenschap valt niet onder artikel 92ter maar dient, op grond van artikel 59ter van de Grondwet, bij een afzonderlijke, gewone wet te worden geregeld.

Blijkens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 heeft de bijzondere wetgever met het genoemde artikel 92ter gedacht aan "de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen ... in de nationale instellingen bevoegd onder meer voor cultuur ... Deze vertegenwoordiging, die de aanwezigheid veronderstelt van vertegenwoordigers van de Gemeenschappen ..., die mogen zetelen met beslissende stem, kan gebeuren door een aanpassing van de huidige samenstelling van de betrokken organen, op een wijze die geen verhoging van het aantal leden met zich hoeft mee te brengen" (Gedr. St., Kamer v. Volksw., 516/1-1988, blz. 30).

Mocht derhalve de nationale overheid van oordeel zijn dat de Gemeenschappen als zodanig nader moeten betrokken worden bij het beheer van het "Paleis voor Schone Kunsten", dan kan zij daartoe een beroep doen op het procédé van vertegenwoordiging vastgelegd in artikel 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, althans wat de Vlaamse en de Franse Gemeenschap betreft.

Voor de Duitstalige Gemeenschap is eerst een analoge aanpassing vereist van de desbetreffende wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

### III. ANDERE OPMERKINGEN.

Aangezien de door artikel 2 voorgestelde wijziging kan worden doorgevoerd los van de hierboven besproken aanpassing, wordt voor dat artikel de hierna volgende tekst in overweging gegeven :

"Artikel 8, § 1, eerste zin, van de wet van 12 augustus 1981 houdende oprichting van een publiekrechtelijke rechtspersoon genaamd "Paleis voor Schone Kunsten", wordt vervangen door de volgende bepaling :

"De raad van beheer kiest uit zijn leden, voor het dagelijks beheer van de instelling, een vast comité van negen leden, waarvan de voorzitter, de ondervoorzitter en het lid bedoeld in artikel 5, § 1, 3), rechtens deel uitmaken".

I. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI.

1. Aux termes de l'article 5 de la loi du 12 août 1981 portant création d'une personne juridique dénommée "Palais des Beaux-Arts"(1), cet organisme culturel bilingue est placé sous l'autorité d'un conseil d'administration composé de 13 membres d'expression française, 13 membres d'expression néerlandaise et 1 membre d'expression allemande, à nommer par le Roi sur proposition du (des) ministre(s) compétent(s), actuellement le Ministre de l'Intérieur, de la Modernisation des Services publics et des Institutions scientifiques et culturelles nationales.

L'article 8 de la même loi dispose que le conseil d'administration nomme en son sein un comité permanent de huit membres, dont font partie de droit le président et le vice-président du conseil. Les six autres membres sont choisis pour moitié parmi les membres du groupe francophone et pour moitié parmi les membres du groupe néerlandophone.

2. La proposition de loi soumise à l'avis du Conseil d'Etat a pour but de modifier les règles de nomination précitées en ce sens que, s'ils sont encore nommés par le Roi, les membres du conseil d'administration ne sont cependant plus proposés par le ministre (national) compétent, mais par le ministre communautaire compétent (article 1er). La proposition de loi fait apparaître clairement qu'il s'agit de propositions qui lieraient le Roi. Les développements confirment d'ailleurs que l'auteur de la proposition entend en arriver ainsi à ce que le Palais des Beaux-Arts soit géré par les "Communautés culturelles".

----- .../...  
(1) Classée dans la catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

En outre, le nombre de membres du comité permanent serait porté de huit à neuf, étant entendu que le neuvième membre serait de droit le membre germanophone du conseil d'administration (article 2).

## II. COMPETENCE.

L'article 1er du texte soumis à l'avis du Conseil d'Etat est doublement contraire à ce qui résulte de l'article 59bis, § 4, de la Constitution, en ce qui concerne les institutions biculturelles établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

L'article 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a expressément placé les beaux-arts dans la compétence des Communautés, en tant que matière culturelle visée à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution.

Cependant, il ressort - a contrario - du paragraphe 4, alinéa 1er, de l'article 59bis précité de la Constitution que les décrets des Communautés édictés en vertu de l'article 4 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 pas être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté. Cette disposition de la Constitution, qui concerne l'effet territorial des décrets, implique que l'autorité nationale a conservé sa compétence, pleine et exclusive, à l'égard de ces institutions établies à Bruxelles-Capitale.

.../...

Cette conclusion est confirmée par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, dont il ressort que la limitation du champ d'application territorial d'un décret au sens de l'article 59bis, § 4, de la Constitution relève de la règle répartitrice de compétence entre l'Etat et les Communautés (voir notamment l'arrêt n° 17 du 26 mars 1986).

Dans la ligne de ce règlement de compétence, la loi précitée du 12 août 1981, qui a créé le Palais des Beaux-Arts dans sa forme juridique actuelle, doit être considérée comme une application de la compétence nationale existante en la matière et comme une confirmation du caractère national des institutions créées en application de la compétence nationale. D'ailleurs, les dernières discussions parlementaires relatives au nouvel article 59bis de la Constitution ont montré à nouveau clairement que les institutions biculturelles à caractère national - telles que le Palais des Beaux-Arts - conservent leur nature nationale et sont exclues des possibilités de concertation et de coordination prévues aux nouveaux articles 59bis, § 4bis, et 108ter, § 3, de la Constitution (Doc., Ch. des Repr., S.E. 1988, n° 10/59b-456/4, pp. 48 et 49) (2).

.../...

-----  
(2) Au sujet de l'exécution de ces dispositions de la Constitution - en ce qui concerne les matières bicommunautaires ou personnalisables -, voir le livre III de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Est contraire à l'effet vertical (3) de la règle de compétence qui découle de la Constitution, telle qu'elle vient d'être exposée, la disposition de l'article 1er de la proposition, telle qu'elle est développée par l'auteur et aux termes de laquelle les Communautés se voient attribuer un rôle décisif en matière de désignation des membres du conseil d'administration du Palais des Beaux-Arts, même si c'est une autorité nationale qui procède en droit à la nomination finale.

Ensuite, est incompatible avec le caractère national, confirmé à plusieurs reprises, du Palais des Beaux-Arts, un système tel que celui qui découle de l'article 1er de la proposition et selon lequel la gestion de cette institution serait en fait confiée aux Communautés, par le biais d'une proposition des candidats-administrateurs.

Surabondamment - et pour autant que cela entre dans les intentions de l'auteur de la proposition -, il est peut être utile d'ajouter que l'article 64 de la Constitution ne se prête pas à ce qu'un membre d'un Exécutif communautaire propose et contresigne un arrêté royal.

Ce qui précède ne permet toutefois pas de conclure que toute association des Communautés à la gestion du Palais des Beaux-Arts serait exclue.

.../...

-----  
(3) Voir à ce sujet A. ALEN, Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch publiek recht, Boek I - De instellingen, 1988, p. 298.

La loi spéciale du 8 août 1988 a inséré dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles un "Titre IVBIS - La coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions", dont le nouvel article 92ter, alinéa 1er, prévoit un mécanisme de "représentation des Communautés (entre autres) dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle".

Cette représentation doit, en vertu de la même disposition de ladite loi spéciale, être réglée par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et pris de l'accord des Exécutifs compétents, en l'espèce l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif flamand. La représentation éventuelle de la Communauté germanophone ne relève pas en effet de l'article 92ter, mais doit, sur la base de l'article 59ter de la Constitution, être réglée par une loi ordinaire distincte.

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988, le législateur spécial a adopté l'article 92ter pour assurer "la représentation des Communautés ... dans des institutions nationales en matière culturelle ... Cette représentation, qui implique la présence de représentants des Communautés ..., pouvant siéger avec voix délibérative, pourra se faire par une adaptation de la composition actuelle des organes concernés, en sorte qu'elle n'implique pas une augmentation du nombre de leurs membres" (Doc., Chambre des Repr., 516/1-1988, p. 30).

.../...

Si l'autorité nationale estimait néanmoins que les Communautés doivent être davantage associées à la gestion du "Palais des Beaux-Arts", elle pourrait à cet effet recourir, du moins en ce qui concerne les Communautés française et flamande, au procédé de la représentation prévu à l'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988.

En ce qui concerne la Communauté germanophone, il y a lieu de procéder d'abord à une adaptation de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

### III. AUTRES OBSERVATIONS.

Dès lors que la modification proposée par l'article 2 peut être effectuée indépendamment de l'adaptation examinée ci-avant, il est suggéré de rédiger le texte de cet article comme suit :

"L'article 8, § 1er, première phrase, de la loi du 12 août 1981 portant création d'une personne juridique de droit public dénommée "Palais des Beaux-Arts", est remplacé par la disposition suivante :

"Le conseil d'administration nomme en son sein, pour la gestion quotidienne de l'établissement, un comité permanent, composé de neuf membres et dont font partie de droit le président, le vice-président et le membre visé à l'article 5, § 1er, 3)".

-----

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,  
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,  
Monsieur :  
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,  
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,  
Messieurs :  
G. SCHRANS,

Mevrouw : A. BECKERS,  
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,  
président de chambre,

staatsraden,  
conseillers d'Etat,

assessoren van de  
afdeling wetgeving,  
assesseurs de la  
section de législation,

griffier,  
greffier.

De overeenstemming tussen de  
Nederlandse en de Franse tekst  
werd nagezien onder toezicht van  
Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht  
door de H. E. HAESBROUCK, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

La concordance entre la ver-  
sion néerlandaise et la version  
française a été vérifiée sous le  
contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté  
par M. E. HAESBROUCK, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.