

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique et de l'Infrastructure, le 11 janvier 1994, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative aux institutions culturelles fédérales", déposée par M. DE CLERCK (doc. Chambre des Représentants 1085/1-92/93), a donné le 4 mai 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 11 januari 1994 door de Minister van Wetenschapsbeleid en infrastructuur verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de federale culturele instellingen", ingediend door de heer DE CLERCK (gedr. Kamer van Volksvertegenwoordigers 1085/1-92/93), heeft op 4 mei 1994 het volgende advies gegeven :

I. Dans sa demande d'avis, le Ministre indique que

"le Gouvernement souhaite en particulier être éclairé sur les possibilités relatives d'action dans le domaine visé soit par voie de loi spéciale soit par voie de loi ordinaire".

La question ainsi posée est de savoir si le législateur fédéral doit intervenir, dans ce domaine, par la voie d'une loi spéciale ou par celle de la loi ordinaire.

Sauf disposition expresse inscrite dans un texte constitutionnel, c'est au législateur ordinaire que revient la prérogative de régler la matière. En l'occurrence, aucune disposition de la Constitution n'établit une telle habilitation au profit du législateur spécial.

II. Se pose, toutefois, aussi la question si, à l'égard des institutions culturelles qui restent fédérales, le législateur ordinaire peut, comme les auteurs de la proposition entendent le faire, associer des représentants des communautés à l'administration et à la gestion de ces institutions.

Aux termes des articles 127, § 1er, alinéa 1er, 1^o, et 130, § 1er, alinéa 1er, 1^o, de la Constitution, les Conseils de la Communauté française, de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret les matières culturelles.

.../...

Les décrets relatifs à ces matières ont, conformément aux articles 127, § 2, et 130, § 2, de la Constitution, force de loi respectivement dans la région de langue française, dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue allemande; quant à la région bilingue de Bruxelles-Capitale visée à l'article 4 de la Constitution, l'article 127, § 2, de celle-ci prévoit que les décrets de la Communauté française et de la Communauté flamande dans les matières culturelles ont force de loi à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

Il résulte, a contrario, de cette dernière disposition constitutionnelle que l'autorité fédérale conserve, au titre de son pouvoir résiduel, compétence exclusive à l'égard des 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 l'autre communauté.

Au regard de ces principes, la proposition de loi ne soulève, pour l'essentiel, aucune critique.

C'est à propos de l'article 5, § 2, que la question particulière qui est ici évoquée se pose.

Cette disposition prévoit, en effet, que le conseil d'administration de chacune des trois institutions culturelles fédérales auxquelles elle a trait devrait être composé

.../...

de douze membres nommés par le Roi sur la proposition du Gouvernement de la Communauté flamande, de la Communauté française et de la Communauté germanophone, respectivement à concurrence de six, cinq et un membres. Ledit conseil serait ainsi entièrement composé de représentants des communautés auxquelles serait imposée l'obligation de les proposer tandis que le Roi serait tenu de les nommer.

L'article 8 attribue, par ailleurs, au conseil d'administration ainsi formé toutes les compétences nécessaires au fonctionnement et à la gestion de l'institution; quatre des personnes constituant le Bureau visé aux articles 9 à 11 seraient des membres du conseil d'administration, assurant ainsi une représentation majoritaire des communautés au sein de cet autre organe des institutions concernées, les seules instances dirigeantes nommées par le Roi en dehors de l'intervention des Gouvernements de communauté étant le directeur artistique et le directeur financier; encore la proposition ne reconnaît-elle à ces derniers d'autres compétences que celles que leur déléguerait, en vertu de son article 9, le conseil d'administration.

Les développements de la proposition précisent à cet égard qu'elle tend à créer "un système de coopération dans lequel l'autorité fédérale et les communautés se partagent les responsabilités", que "les communautés auraient désormais la possibilité, par l'entremise de leurs administrateurs, de définir entre elles les lignes de force de la politique des trois institutions" et que "la coopéra-

.../...

tion entre les communautés pourra se concrétiser à cette occasion".

Sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur la manière de concevoir un tel système de coopération et, notamment, sur le point de savoir si l'intention exprimée et que traduit le texte proposé, qui aboutirait à placer les organes d'administration et la gestion des institutions culturelles fédérales entièrement sous le contrôle des communautés, est conforme aux règles répartitrices des compétences entre l'Etat et les communautés, il reste que, dans l'état actuel des textes, la représentation des communautés dans ces institutions ne peut être réglée que par le Roi en vertu de l'article 92ter, inséré dans la loi spéciale du 8 août 1980 par celle du 8 août 1988.

En effet, cette disposition prévoit, en son alinéa 1er, que :

"Le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris de l'accord des Gouvernements compétents, la représentation des communautés et des régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'il désigne".

Selon le commentaire qu'y réserve l'exposé des motifs du projet à l'origine de la loi spéciale du 8 août 1988 précitée (1), cette disposition permet, notamment, une représentation des communautés dans les institutions

(1) Doc. Chambre des Représentants, 516/1-1988, p. 30.

fédérales en matière culturelle, qui suppose "la présence de représentants des communautés (...) pouvant siéger avec voie délibérative" et peut résulter "d'une adaptation de la composition actuelle des organes concernés, en sorte qu'elle n'implique pas une augmentation du nombre de leurs membres".

Il s'ensuit, que l'article 5, § 2, proposé ne pourrait que se référer, en ce qui concerne la composition du conseil d'administration et les modalités de nomination de ses membres, à l'arrêté que, le cas échéant, le Roi croirait devoir prendre, en exécution de l'article 92ter de la loi spéciale de réformes institutionnelles, en vue d'assurer la représentation des communautés.

I. De Minister stelt in zijn adviesaanvraag :

"le Gouvernement souhaite en particulier être éclairé sur les possibilités relatives d'action dans le domaine visé soit par voie de loi spéciale soit par voie de loi ordinaire".

Met andere woorden, de vraag rijst of in deze aangelegenheid de federale wetgever door middel van een bijzondere wet moet optreden, dan wel door middel van een gewone wet.

Tenzij in een grondwettelijke tekst uitdrukkelijk anders is bepaald, komt het uitsluitend aan de gewone wetgever toe om die aangelegenheid te regelen. In het onderhavige geval machtigt geen enkele bepaling van de Grondwet daartoe de bijzondere wetgever.

II. Tevens rijst evenwel de vraag of de gewone wetgever vertegenwoordigers van de gemeenschappen kunnen betrekken bij het bestuur en het beheer van de federaal gebleven culturele instellingen, zoals de indieners van het voorstel beogen.

Naar luid van de artikelen 127, § 1, eerste lid, 1º, en 130, § 1, eerste lid, 1º, van de Grondwet regelen de Raden van de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap, ieder wat hem betreft, bij decreet de culturele aangelegenheden.

.../...

De decreten betreffende die aangelegenheden hebben overeenkomstig de artikelen 127, § 2, en 130, § 2, van de Grondwet kracht van wet, respectievelijk in het Nederlandse, het Franse en het Duitse taalgebied; met betrekking tot het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, waarvan sprake is in artikel 4 van de Grondwet, bepaalt artikel 127, § 2, van de Grondwet dat de decreten van de Vlaamse Gemeenschap en van de Franse Gemeenschap inzake de culturele aangelegenheden kracht van wet hebben ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten moeten worden geacht uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.

A contrario vloeit uit deze laatste grondwetsbepaling voort dat de federale overheid uit hoofde van haar restbevoegdheid als enige bevoegd blijft voor de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten niet kunnen worden geacht uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.

In het licht van die beginselen levert dit voorstel van wet wat de hoofdlijnen betreft geen enkele kritiek op.

Het is met betrekking tot artikel 5, § 2, dat het hierboven aangehaalde bijzondere probleem rijst.

Deze bepaling schrijft immers voor dat de respectieve raad van bestuur van elk van de drie federale culturele instellingen bestaat uit twaalf leden, door de Koning benoemd, van wie de Vlaamse Gemeenschapsregering er zes voordraagt, de Franse Gemeenschapsregering vijf en de

.../...

Duitstalige Gemeenschapsregering één. De raad van bestuur zou aldus uitsluitend bestaan uit vertegenwoordigers van de gemeenschappen, die deze personen moeten voordragen, terwijl het zaak is van de Koning ze te benoemen.

Voorts kent artikel 8 aan de aldus samengestelde raad van bestuur alle bevoegdheden toe die vereist zijn voor de werking en het beheer van de instelling; vier van de personen die het in de artikelen 9 tot 11 genoemde Bureau uitmaken, zouden lid zijn van de raad van bestuur, waardoor de vertegenwoordigers van de gemeenschappen binnen dat andere orgaan van de bedoelde instellingen een meerderheid vormen, daar de enige leidinggevende instanties die zonder bemoeiing van de Gemeenschapsregeringen door de Koning worden benoemd de artistiek directeur en de financieel directeur zijn; bovendien kent het voorstel aan laatstgenoemden geen andere bevoegdheden toe dan die welke de raad van bestuur hun op grond van artikel 9 zou delegeren.

In de toelichting bij het voorstel staat in dit verband te lezen dat het doel van het voorstel erin bestaat dat "een spanningsveld (wordt) gecreëerd waarbinnen zowel de federale overheid als de gemeenschappen verantwoordelijkheden toebedeeld krijgen", dat "de gemeenschappen (...) de kans (krijgen) middels hun bestuurders onder elkaar ... de inhoudelijke krachtlijnen voor de drie instellingen vast te leggen" en dat "de samenwerking tussen de gemeenschappen (...) hier concreter vorm (kan) krijgen".

Zonder dat hoeft te worden bepaald op welke wijze die samenwerking moet worden geconcipieerd, en inzonderheid

.../...

of de aangegeven bedoeling, die in de voorgestelde tekst tot uitdrukking komt en die ertoe zou leiden dat de bestuurs- en beheersorganen van de federale culturele instellingen volledig onder de controle van de gemeenschappen komen te staan, in overeenstemming is met de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat en de gemeenschappen, is het bij de huidige stand van de teksten zo dat de vertegenwoordiging van de gemeenschappen in die instellingen krachtens artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, alleen door de Koning kan worden geregeld.

Het eerste lid van die bepaling luidt immers als volgt :

"Bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na akkoord van de bevoegde Regeringen, regelt de Koning de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten, naargelang van het geval, in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanduidt".

Volgens de commentaar die de memorie van toelichting van het ontwerp dat aan de oorsprong ligt van voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1988 (1) aan deze bepaling wijdt, voorziet deze bepaling onder meer in een vertegenwoordiging van de gemeenschappen in de federale culturele instellingen "die de aanwezigheid (veronderstelt) van vertegenwoordigers van de Gemeenschappen (...) die mogen

(1) Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 516/1-1988, blz. 30.

zetelen met beslissende stem" en die kan voortvloeien uit "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".

Daaruit volgt dat het voorgestelde artikel 5, § 2, wat de samenstelling van de raad van bestuur en de nadere regels inzake de benoeming van de leden betreft, alleen kan verwijzen naar het besluit dat de Koning in voorkomend geval, teneinde te voorzien in de vertegenwoordiging van de gemeenschappen, meent te moeten vaststellen ter uitvoering van artikel 92ter van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
J. MESSINNE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,

assesseurs de la
section de législation,

F. DELPEREE,

assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.