

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 32.342/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 32.342/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Recherche scientifique, le 9 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant établissement des statuts de la société anonyme de droit public à finalité sociale dénommée "Palais des Beaux-Arts"", a donné le 12 octobre 2001 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 9 oktober 2001 door de Minister van Wetenschappelijk Onderzoek verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de statuten van de naamloze vennootschap van publiek recht met sociale doeleinden genaamd "Paleis voor Schone Kunsten"", heeft op 12 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre de demande d'avis et le préambule de l'arrêté en projet s'expriment en des termes quasi identiques.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle est reproduite dans le préambule du projet d'arrêté, est la suivante :

"Vu l'urgence motivée par le fait que, bien que la loi du 7 mai 1999 portant création du Palais des Beaux-Arts soit entrée en vigueur cette année, l'établissement d'utilité publique "Palais des Beaux-Arts" existe toujours et est actif mais en attendant la création de la nouvelle société anonyme de droit public, se limite cependant au cours de la période transitoire actuelle à traiter les affaires courantes et ne prend plus aucune nouvelle initiative politique ou autre, de sorte que la continuité de la gestion du bâtiment "Palais des Beaux-Arts" se trouve compromise;

qu'il est dès lors nécessaire que cette période transitoire reste aussi courte que possible et que par conséquent la nouvelle société doit devenir opérationnelle le plus rapidement possible, ce qui implique que les organes de gestion de la société doivent pouvoir rédiger et négocier le contrat de gestion à conclure avec l'Etat et que la commission paritaire à créer doit pouvoir rendre son avis légal en la matière;

que par ailleurs, les trois utilisateurs principaux du Palais des Beaux-Arts ont décidé de transférer leurs activités à la nouvelle société à partir du 1^{er} janvier 2002 et que les crédits prévus jadis au budget pour ces utilisateurs ont déjà été accordés pour l'année budgétaire 2002 à la nouvelle société ce qui a comme conséquence que le fonctionnement culturel du Palais des Beaux-Arts risque de s'arrêter à partir de janvier 2002, si la nouvelle société n'est pas créée avant cette date;"

*

* *

.../...

Portée du projet

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

L'examen ne porte donc pas sur la cohérence interne du projet ni sur sa compatibilité avec des normes d'une intensité de force obligatoire égale ou inférieure.

Examen du projet

Formalités préalables

En vertu de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, sont soumis à l'accord préalable du Ministre qui a le budget dans ses attributions les projets d'arrêté royal "qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles".

L'article 5 de l'arrêté en projet fixe le capital de la société anonyme de droit public à finalité sociale "Palais des Beaux-Arts". Vu que l'Etat est, présentement, l'unique actionnaire de cette société ⁽¹⁾, cet article est de nature à entraîner des dépenses nouvelles. L'avis de l'inspecteur des finances confirme d'ailleurs cette analyse.

Les articles 3, alinéa 2, 16 et 27 ont également une incidence budgétaire.

Or, comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, l'accord du Ministre du Budget n'a pas été sollicité. Il en résulte que les articles 3, alinéa 2, 5, 16 et 27 du projet ne sont pas en état d'être examinés par la section de législation du Conseil d'Etat.

⁽¹⁾ Voir l'article 4, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 portant création du Palais des Beaux-Arts sous la forme d'une société anonyme de droit public à finalité sociale et modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Le projet devra à nouveau être soumis à la section de législation, d'ores et déjà, celle-ci croit utile d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur les observations suivantes.

Compétence de l'auteur de l'acte

1. Les articles 1^{er}, 2, 3, alinéa 1^{er}, 7, 8, §§ 1^{er} à 10, 9 et 17 du projet, ne font que reproduire des dispositions figurant dans la loi du 7 mai 1999 portant création du Palais des Beaux-Arts sous la forme d'une société anonyme de droit public à finalité sociale et modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Les articles 6, alinéa 2, 18, alinéa 3, 19, alinéa 1^{er}, 23, reproduisent des dispositions figurant déjà dans le Code des sociétés.

Or il n'est pas au pouvoir du Roi de reproduire, dans un arrêté, des dispositions légales. Les dispositions précitées seront omises.

2. La société étant constituée par la loi, il ne revient pas au Roi de déterminer la durée de validité de celle-ci. L'article 4 sera omis.

Fondement légal

1. En tant qu'il prévoit l'acquisition à titre d'investissement de tous biens meubles ou immeubles et l'émission de garanties - au demeurant de nature illimitée -, l'article 3, alinéa 2, du projet, complète l'objet social défini à l'article 3 de la loi du 7 mai 1999. Or, cette loi n'habilite pas le Roi à définir l'objet social. Au contraire, l'article 7 de la loi précise que l'objet social ne peut être modifié que par la loi. L'article 3, alinéa 2, est donc dépourvu de fondement légal et doit être omis.

.../...

2. A l'article 3, alinéa 3, du projet, la disposition est prématurée puisque le principe de l'association du "Palais des Beaux-Arts" à d'autres entreprises ou la participation à la constitution de sociétés est autorisée par la loi (article 3, § 2, alinéa 2) mais la mise en oeuvre en est subordonnée à une autorisation spéciale donnée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Par conséquent, la disposition doit être omise.

3. L'organisation de la société est fixée par les articles 10 à 12 de la loi. Il n'y est pas question de comité d'audit et aucune disposition n'habilite le Roi à créer un tel organe. L'article 8, §11, du projet, est donc dépourvu de fondement légal et doit être omis.

4. L'article 552 du Code des sociétés requiert que les statuts fixent les jours et heures de l'assemblée générale annuelle. L'article 18 du projet fixe bien l'heure mais ne définit qu'une semaine sans en préciser le jour exact. Ce faisant, il méconnaît la disposition légale précitée et doit être complété.

5. Il résulte de l'article 9, §1er, de la loi que la société est soumise aux dispositions légales et réglementaires du droit commercial applicables aux sociétés anonymes mais que le Roi peut y déroger "expressément". Les dispositions de l'arrêté en projet qui dérogent au Code des sociétés doivent donc le faire expressément. A titre d'exemple, l'article 19, alinéa 2, dérogeant à l'article 533 du Code des sociétés, doit mentionner explicitement qu'il y déroge.

6. L'article 26 du projet dispose que l'inventaire et les comptes annuels sont établis conformément à la loi alors que l'article 92, §1er, alinéa 1^{er}, du Code des sociétés prévoit que le Roi détermine la forme et le contenu de ces mêmes documents. Cette contradiction doit être levée.

Compte tenu des observations formulées ci-avant, le projet doit être fondamentalement repensé ⁽²⁾.

⁽²⁾ A titre d'observation de légistique, il y a lieu de mentionner, à l'alinéa 6 du préambule en projet, le numéro et la date de l'avis du Conseil d'Etat de la manière suivante :
"Vu l'avis 32.342/4 du Conseil d'Etat, donné le 12 octobre 2001, en application ... (la suite comme au projet);".

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering van het verzoek om spoedbehandeling is in de adviesaanvraag en in de aanhef van het ontworpen besluit in nagenoeg dezelfde bewoordingen gesteld.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de aanhef van het ontwerp van besluit aldus :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door het feit dat, hoewel de wet van 7 mei 1999 houdende oprichting van het Paleis voor Schone kunsten dit jaar in werking is getreden, de instelling van openbaar nut "Paleis voor Schone Kunsten" nog steeds bestaat en actief is, maar ze zich, in afwachting van de oprichting van de nieuwe naamloze vennootschap van publiek recht, in de huidige overgangperiode echter beperkt tot het afhandelen van lopende zaken en geen nieuw beleid of nieuwe initiatieven meer ontwikkelt, zodat de continuïteit van het beheer van het gebouw "Paleis voor Schone Kunsten" in het gedrang komt;

dat het daarom noodzakelijk is dat deze overgangperiode zo kort mogelijk wordt gehouden en dat bijgevolg de nieuwe vennootschap zo snel mogelijk operationeel is, wat impliceert dat de beheersorganen van de vennootschap de met de Staat af te sluiten beheersovereenkomst kunnen opstellen en onderhandelen en dat het op te richten paritair comité hierover zijn wettelijk advies kan leveren;

dat bovendien de drie belangrijkste gebruikers van het Paleis voor Schone Kunsten besloten hebben hun activiteiten vanaf 1 januari 2002 in te brengen in de nieuwe vennootschap en dat de vroeger op de begroting voor deze gebruikers voorziene middelen voor het begrotingsjaar 2002 reeds toegewezen worden aan de nieuwe vennootschap, wat tot gevolg zou hebben dat de culturele werking in het Paleis voor Schone Kunsten dreigt stil te vallen vanaf januari 2002 als de nieuwe vennootschap voor die datum niet is opgericht;"

*

* *

.../...

Strekking van het ontwerp

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich bepaald tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het onderzoek betreft dus niet de interne samenhang van het ontwerp, noch de vraag of het verenigbaar is met regelingen van gelijke of lagere rangorde.

Onderzoek van het ontwerp

Voorafgaande opmerkingen

Krachtens artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole behoren de ontwerpen van koninklijk besluit "waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan" vooraf ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

In artikel 5 van het ontworpen besluit wordt het kapitaal vastgesteld van de naamloze vennootschap van publiek recht met sociale doeleinden "Paleis voor Schone kunsten". Aangezien de Staat thans de enige aandeelhouder is van die vennootschap ⁽¹⁾, brengt het ontworpen besluit nieuwe uitgaven met zich mee. Het advies van de inspecteur van financiën bevestigt dat trouwens.

⁽¹⁾ Zie artikel 4, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 houdende oprichting van het Paleis voor Schone Kunsten in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht met sociale doeleinden en tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Ook de artikelen 3, tweede lid, 16 en 27 hebben een weerslag op de begroting.

De gemachtigde ambtenaar heeft echter bevestigd dat de akkoordbevinding van de Minister van Begroting niet gevraagd is. Daaruit volgt dat de artikelen 3, tweede lid, 5, 16 en 27 van het ontwerp niet in zoverre gereed zijn dat ze kunnen worden onderzocht door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Het ontwerp zal opnieuw aan de afdeling wetgeving moeten worden voorgelegd. Deze acht het evenwel nuttig de steller van het ontwerp nu reeds op het volgende te wijzen.

Bevoegdheid van de steller van de handeling

1. De artikelen 1, 2, 3, eerste lid, 7, 8, §§ 1 tot 10, 9 en 17 van het ontwerp zijn slechts een herhaling van bepalingen van de wet van 7 mei 1999 houdende oprichting van het Paleis voor Schone Kunsten in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht met sociale doeleinden en tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

De artikelen 6, tweede lid, 18, derde lid, 19, eerste lid, en 23 nemen bepalingen over die reeds in het Wetboek van Vennootschappen staan.

De Koning is evenwel niet bevoegd om in een besluit wetsbepalingen over te nemen. De genoemde bepalingen moeten vervallen.

2. Aangezien de vennootschap opgericht is bij wet, staat het niet aan de Koning de bestaansduur ervan vast te stellen. Artikel 4 moet vervallen.

Rechtsgrond

1. Voorzover artikel 3, tweede lid, van het ontwerp voorschrijft dat de vennootschap alle roerende en onroerende goederen als investering mag verwerven en - overigens onbeperkte - waarborgen mag verstrekken, vult het artikel het doel van de vennootschap aan dat bepaald is in artikel 3 van de wet van 7 mei 1999. Die wet machtigt de Koning echter niet om het doel van de vennootschap te bepalen. Integendeel, artikel 7 van de wet bepaalt dat het doel van de vennootschap slechts bij wet kan worden gewijzigd. Artikel 3, tweede lid, heeft dus geen rechtsgrond en moet vervallen.

2. Artikel 3, derde lid, van het ontwerp is voorbarig aangezien de wet het principe van de vereniging van het "Paleis voor Schone Kunsten" met andere ondernemingen, of het medeoprichten door het Paleis voor Schone Kunsten van andere ondernemingen toestaat (artikel 3, § 2, tweede lid), maar voor de tenuitvoerlegging daarvan bepaalt dat een bijzondere machtiging verleend bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad vereist is. De bepaling moet bijgevolg vervallen.

3. De organisatie van de vennootschap wordt geregeld bij de artikelen 10 tot 12 van de wet. Er is daarin geen sprake van een auditcomité en de Koning wordt bij geen enkele bepaling gemachtigd zulk een orgaan op te richten. Artikel 8, § 11, van het ontwerp heeft dus geen rechtsgrond en moet vervallen.

4. Artikel 552 van het Wetboek van Vennootschappen schrijft voor dat de dag en het uur van de jaarlijkse algemene vergadering in de statuten worden bepaald. Artikel 18 van het ontwerp stelt wel de week en het uur vast, maar verzuimt de juiste dag aan te geven. Het schendt bijgevolg de genoemde wetsbepaling en behoort te worden aangevuld.

5. Uit artikel 9, § 1, van de wet blijkt dat de wets- en verordeningsbepalingen van het handelsrecht van toepassing zijn op naamloze vennootschappen, maar dat de Koning daarvan "uitdrukkelijk" kan afwijken. Als dus een bepaling van het ontwerpbesluit afwijkt van het Wetboek van Vennootschappen, dient

.../...

zulks uitdrukkelijk te geschieden. In artikel 19, tweede lid, bijvoorbeeld, dat afwijkt van artikel 533 van het Wetboek van Vennootschappen, moet uitdrukkelijk worden aangegeven dat het artikel van dat Wetboek afwijkt.

6. Artikel 26 van het ontwerp bepaalt dat de inventaris en de jaarrekening opgemaakt worden overeenkomstig de wet, terwijl artikel 92, § 1, eerste lid, van het Wetboek van Vennootschappen inhoudt dat de Koning de vorm en de inhoud van die stukken bepaalt. Die tegenstrijdigheid moet worden weggewerkt.

Het ontwerp dient grondig herzien te worden in het licht van de bovenstaande opmerkingen ⁽²⁾.

⁽²⁾ Uit wetgevingstechnisch oogpunt valt op te merken dat in het zesde lid van de ontworpen aanhef het nummer en de datum van het advies van de Raad van State moeten worden vermeld als volgt :
"Gelet op advies 32.342/4 van de Raad van State, gegeven op 12 oktober 20001, met toepassing van ... (voorts zoals in het ontwerp);".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. JANS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. JANS, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS