KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.097/3
VAN 25 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 21 december 2011 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 februari 2011, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 22 september 1931 Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen - Rechtspersoonlijkheid", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 18 en 25 januari 2011, het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Naast het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen (hierna: IVA KMSKA) [1], dat tevens een dienst met afzonderlijk beheer is [2], bestaat er een "eigen vermogen Koninklijk Museum van Schone Kunsten te Antwerpen" (hierna: eigen vermogen KMSKA) met een eigen rechtspersoonlijkheid [3]. De laatstgenoemde instelling omvat een deel van de collectie van het museum. Bij het koninklijk besluit van 22 september 1931 Koninklijk Museum van schone kunsten te Antwerpen - Rechtspersoonlijkheid (hierna: het koninklijk besluit van 22 september 1931) wordt een commissie ingesteld die het eigen vermogen KMSKA en de eventuele erbij horende bijzondere stichtingen beheert. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe wijzingen aan te brengen in dit besluit.

Het ontwerp actualiseert de terminologie in het koninklijk besluit van 22 september 1931 (artikelen 1, 4 en 5). De wijze van aanstelling, alsook het begin en het einde van het mandaat van de leden van de commissie wordt gewijzigd (artikel 2), alsook de regeling inzake de bekendmaking van de benoemingen (artikel 3). Er wordt eveneens voorzien in een overgangsbepaling met betrekking tot de leden van de commissie die werden benoemd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2002 (artikel 6).

---

[1] Opgericht bij besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2008 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen. Het IVA KMSKA is gespecificeerd als een Vlaamse wetenschappelijke instelling overeenkomstig artikel 1, tweede lid, van dat besluit.

[2] Opgericht bij artikel 61 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992.

[3] Overeenkomstig 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 en artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 september 1931 Koninklijk Museum van schone kunsten te Antwerpen - Rechtspersoonlijkheid.

3. Luidens de aanhef vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 1, § 2 (lees: artikel 1 [4]), en artikel 4 van 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. Bij artikel 1 van deze wet wordt de Koning gemachtigd de voorwaarden te bepalen waaronder de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat rechtspersoonlijkheid krijgen. Overeenkomstig artikel 4 van deze wet bepaalt een koninklijk besluit "de maatregelen tot toepassing dezer wet". Geen van beide bepalingen komt in aanmerking om rechtsgrond te bieden voor het ontworpen besluit [5].

Het ontworpen besluit vindt daarentegen wel rechtsgrond in artikel 2 van de voornoemde wet, gelet op het veeleer terminologische en formele karakter van de beoogde wijzigingen [6]. Overeenkomstig dit artikel wordt de samenstelling en de bevoegdheid van de "bestuurscommissie" van onder meer het eigen vermogen KMSKA bij koninklijk besluit vastgesteld.

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Blijkens de verklaringen van de gemachtigde is in het eigen vermogen KMSKA het deel van de collectie opgenomen dat onverdeeld eigendom is van verscheidene overheden, waaronder de stad Antwerpen en de provincie Antwerpen [7]. Het is evenwel niet duidelijk of de derde mede-eigenaar de Vlaamse Gemeenschap is, dan wel de federale overheid.

---

[4] Dit artikel werd hersteld bij artikel 18 van de wet van 30 juli 1987 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten ter uitvoering van artikel 1 van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, en tot wijziging van: 1° het koninklijk besluit nr. 458 van 10 september 1986 tot vaststelling van de optellingscoëfficiënt voor sommige leerlingen in het secundair onderwijs; 2° de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving; 3° 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.

[5] Dit neemt niet weg dat het voornoemde artikel 1 wel rechtsgrond biedt voor artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 september 1931, dat door het ontworpen besluit evenwel niet wordt gewijzigd.

[6] Aangezien de in de voornoemde wet bedoelde instellingen met rechtspersoonlijkheid beschouwd moeten worden als openbare instellingen, bedoeld in artikel 9 van de bijzondere wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dient hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht bij decreet te worden geregeld. De voornoemde wet moet bijgevolg worden aangevuld of vervangen bij een decretale regeling die aan deze vereisten voldoet en die een deugdelijke rechtsgrond kan bieden voor eventuele toekomstige, meer inhoudelijke wijzigingen van het koninklijk besluit van 22 september 1931.

[7] Het deel van de collectie dat eigendom is van de Vlaamse Gemeenschap (door aankoop of door schenkingen of legaten) wordt beheerd door het IVA KMSKA.

Tot vóór de toekenning van de bevoegdheid inzake het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen aan de gemeenschappen [8] was de Belgische Staat mede-eigenaar van het betrokken deel van de collectie. Met betrekking tot de overdracht van goederen in aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn geworden, bepaalt artikel 12 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het volgende:

> "Art. 12. De roerende en onroerende goederen van de Staat, zowel van het openbaar als van het privaat domein, die onmisbaar zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen, worden aan deze zonder schadeloosstelling overgedragen.
>
> De voorwaarden en de nadere regelen van die overdracht worden bepaald bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit."

Ter uitvoering van deze wetsbepaling is het koninklijk besluit van 27 oktober 2000 tot overdracht door de Staat aan de Vlaamse Gemeenschap van de rechten die hij bezit in goederen met culturele bestemming, te Antwerpen, genomen. Dit besluit bepaalt het volgende:

> "Artikel 1. De Staat draagt aan de Vlaamse Gemeenschap alle rechten over die hij bezit in de volgende goederen met culturele bestemming:
>
> - Antwerpen, De Singel, gelegen Desguinlei, 25;
> - Antwerpen, het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten, gelegen Leopold de Waelplein.
>
> Artikel 2. De inventaris, met de omvang van de overgedragen rechten van de Staat naar de Vlaamse Gemeenschap, de kadastrale aanduidingen en de oppervlakte van de, in artikel 1, vermelde goederen wordt door de Minister van Financiën vastgesteld.
>
> Artikel 3. De in artikel 1 vermelde goederen worden overgedragen in de staat waarin ze zich bevinden, met de actieve en passieve erfdienstbaarheden, de bijzondere lasten en verplichtingen verbonden aan hun verwerving, evenals de gebeurlijk aan derden toegestane rechten."

Uit dat besluit kan niet met zekerheid worden opgemaakt dat de onverdeelde mede-eigendom van de Belgische Staat in het betrokken deel van de collectie als een onderdeel van de in artikel 1 bedoelde goederen werd overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap. Er is ook geen afzonderlijk koninklijk besluit uitgevaardigd voor wat betreft het betrokken deel van de collectie. De gemachtigde verklaarde dat het KMSKA en het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media niet beschikken over een inventaris zoals bedoeld in artikel 2 van het voornoemde besluit. Het bevoegde lid van het auditoraat heeft met instemming van de gemachtigde navraag gedaan bij verscheidene federale overheidsinstellingen omtrent het bestaan van een inventaris. Uit dit onderzoek bleek niet dat een dergelijke inventaris zou bestaan.

---

[8] Artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Uit het voorgaande volgt dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld of de Vlaamse Gemeenschap al dan niet onverdeelde mede-eigenaar is geworden van het betrokken deel van de collectie.

4.2. Artikel 12 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 houdt voor de federale overheid de principiële verplichting in om de aan haar toebehorende goederen, die, gelet op de toekenning van de bevoegdheid inzake het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen aan de gemeenschappen, onmisbaar zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van (*in casu*) de Vlaamse Gemeenschap, zonder schadeloosstelling aan deze laatste over te dragen[9]. Deze overdracht gebeurt evenwel niet van rechtswege en wordt eerst voltrokken middels een koninklijk besluit, genomen na overleg in de Ministerraad, waarin de voorwaarden en de nadere regelen met betrekking tot de overdracht worden bepaald. Dit doet echter geen afbreuk aan de juridische verplichting die uit de zo-even aangehaalde wetsbepaling ten aanzien van de federale overheid voortvloeit om hetzij een dergelijk besluit uit te vaardigen met betrekking tot haar mede-eigendom van het betrokken deel van de collectie, hetzij een inventaris op te stellen zoals bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 oktober 2000, waarin naast de gebouwen ook deze mede-eigendom wordt opgenomen.

4.3. In de veronderstelling dat de onverdeelde mede-eigendom van de federale overheid in het betrokken deel van de collectie nog niet werd overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap (zie opmerking 4.1), doet de ontworpen regeling in haar huidige redactie afbreuk aan de eigendomsrechten van de federale overheid, aangezien niet wordt voorzien in een afvaardiging van de federale overheid in de commissie die het eigen vermogen KMSKA beheert, naast de twee andere afgevaardigde mede-eigenaars, met name de stad Antwerpen en de provincie Antwerpen.

Het gegeven dat er, zoals uiteengezet in opmerking 4.2, een juridische verplichting bestaat voor de federale overheid om haar mede-eigendomsrechten alsnog over te dragen bij een koninklijk besluit, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat het ontwerp in zijn huidige redactie pas doorgang kan krijgen nadat eerst hetzij een bijkomend koninklijk besluit wordt genomen, hetzij een inventaris wordt opgesteld, zoals bedoeld in opmerking 4.2.

De verklaring van de gemachtigde dat reeds ten minste sinds 1982 een afgevaardigde van de Vlaamse Gemeenschap werd benoemd in de betrokken commissie, in de plaats van de voordien zetelende afgevaardigde van het Departement Kunsten en Wetenschappen, doet evenmin afbreuk aan deze vaststelling, aangezien individuele benoemingsbesluiten evenmin

[9] In dezelfde zin: advies 39.387/VR van 11 januari 2006 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "reconnaissant l'ASBL «Abbaye de Villers-la-Ville» d'utilité publique", opmerking 4 (niet bekendgemaakt).

als de ontworpen regeling het nog bestaande mede-eigendomsrecht van de federale overheid kunnen miskennen.

Het is bijgevolg aan de stellers van het ontwerp om de federale overheid te wijzen op haar verplichting ter zake en haar meer bepaald te vragen over te gaan tot het uitvaardigen van een bijkomend koninklijk besluit of tot het opstellen van een inventaris, tenzij indien uit een bepaald gegeven waarover de Raad van State thans niet beschikt, alsnog zou blijken dat de onverdeelde mede-eigendom van de federale overheid in het betrokken deel van de collectie wel degelijk werd overgedragen.

4.4. Het verdere onderzoek van het ontwerp gebeurt onder het zo-even geschetste voorbehoud.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. In het opschrift schrijve men: "Koninklijk Museum *van* schone kunsten" in plaats van "Koninklijk Museum *voor* schone kunsten".

Aanhef

6. Gelet op hetgeen in opmerking 3 werd uiteengezet omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient de verwijzing naar de artikelen 1, § 2, en 4 in de wet van 27 juni 1930 te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 2.

Artikel 1

7. In artikel 1, 1°, wordt gewag gemaakt van "het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media". Dit beleidsdomein omvat naast het gelijknamige departement ook verscheidene agentschappen met en zonder rechtspersoonlijkheid, alsook de strategische adviesraad Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media. [10]

De gemachtigde verklaart dat het de bedoeling is dat het ofwel gaat om een afgevaardigde van de Vlaamse minister, bevoegd voor cultuur, ofwel om een afgevaardigde van

[10] Zie artikel 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media, en dus niet van de overige geledingen van het beleidsdomein. Dit dient te worden gepreciseerd.

Artikel 6

8. Overeenkomstig artikel 6 eindigt het mandaat van de leden van de bestuurscommissie die benoemd zijn bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2002 tot benoeming van de leden van de commissie belast met het beheer van het eigen vermogen van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen, door de benoeming van de nieuwe leden door de Vlaamse Regering. Het thans geldende artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 september 1931 bepaalt dat de leden van de commissie benoemd zijn voor een termijn van drie jaar. Volgens de gemachtigde werd het mandaat van de leden die werden benoemd bij besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2002 nooit hernieuwd en bleven de leden tot op heden hun vervallen mandaat verder uitoefenen. Artikel 6 strekt er dan ook toe het mandaat van de toentertijd benoemde leden met terugwerkende kracht te verlengen.

De gemachtigde geeft hiervoor volgende verantwoording:

> "Om de bestuursdaden, waaronder de goedkeuring van de jaarrekeningen, gesteld door de commissie in die periode *de facto* te regulariseren wordt in het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 22 september 1931 Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen - Rechtspersoonlijkheid, artikel 6 ingelast dat stelt « Het mandaat van de leden van de commissie die benoemd zijn bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2002 tot benoeming van de leden van de commissie belast met het beheer van het eigen vermogen van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen, eindigt door de benoeming van de nieuwe leden door de Vlaamse minister, bevoegd voor de culturele aangelegenheden »."

Het regulariseren met terugwerkende kracht van de feitelijke toestand die zich heeft voorgedaan, kan te dezen worden aanvaard. Deze terugwerkende kracht moet evenwel uitdrukkelijk worden verwoord, met name door te bepalen dat in afwijking van artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 september 1931, het mandaat van de leden van de commissie die benoemd zijn bij besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2002, eerst eindigt door de benoeming van de nieuwe leden door de Vlaamse Regering na de inwerkingtreding van het te nemen besluit. Het ontwerp dient dan ook te worden vervolledigd met een inwerkingtredingsbepaling volgens dewelke artikel 6 uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2005, zijnde de datum waarop het mandaat van de toentertijd benoemde leden is afgelopen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES J. SMETS