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 23 juni 1986 door de Ministers van Onderwijs verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot uitvoering van het koninklijk besluit nr. 267 van 31 december 1983", heeft op 26 juni 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par les Ministres de l'Education nationale, le 23 juin 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "portant application de l'arrêté royal n° 267 du 31 décembre 1983", a donné le 26 juin 1986 l'avis suivant :

I. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit, dat betrekking heeft op de financiering van de werking van de Koninklijke Muntschouwburg - hierna genoemd, de K.M.S. - omvat drie soorten van bepalingen :

1. de artikelen 1, 2, 3 en 4 betreffen het opmaken van de begroting van de lopende uitgaven van de K.M.S. op basis van het onderscheid tussen "vaste kosten" en "variabele kosten". Tevens voorzien zij in de mogelijkheid om uitgavenposten van de ene kostensoort naar de andere te transfereren;

2. artikel 5 zegt aan de K.M.S. een bijkomende en zelfs een uitzonderlijke toelage toe wanneer de instelling voor "financiële lasten" of "onvoorziene bijkomende uitgaven op de vaste kosten" staat, met andere woorden wanneer de te verwachten of reeds gedane uitgaven de in de wet voorziene toelagen overtreffen;

3. artikel 6 bepaalt dat het zakencijfer (lees : omzetcijfer), dat als basis dient voor de berekening van het door de K.M.S. verplicht te vormen bedrijfskapitaal, jaarlijks wordt vastgesteld op basis van "het gemiddelde der uitgaven van de laatste drie jaar, met uitzondering van de financieringskosten".

.../...

II. In de aanhef wordt als rechtsgrond voor het ontwerp ingeroepen artikel 18 van de wet van 19 april 1963 tot oprichting van een openbare instelling genaamd Koninklijke Muntschouwburg, zoals het werd gewijzigd door artikel 12 van het koninklijk besluit nr. 267 van 31 december 1983.

Krachtens paragraaf 1, 2°, van dit artikel wordt aan de Ministers van wie de K.M.S. afhangt, de bevoegdheid verleend om het begrip "vaste kosten" te definiëren; in paragraaf 4 wordt gesteld dat de instelling tegen 1 januari 1989 een bedrijfskapitaal moet vormen dat vijf procent van het omzetcijfer bedraagt.

III. De delegatie van bevoegdheid die in genoemd artikel 18, § 1, 2°, is verleend, reikt niet zo ver dat zij die Ministers machtigt om toelagen in het vooruitzicht te stellen waarin de wet niet voorziet. De aangehaalde bepaling biedt dienvolgens geen rechtsgrond voor het bepaalde in artikel 5 van het ontwerp.

IV. Artikel 6 van het ontwerp kan evenmin een rechtsgrond vinden in dat artikel 18.

Wanneer de wet, in dit geval de Koning op grond van een Hem verleende bijzondere bevoegdheid, een term gebruikt zonder hem nader te definiëren, dient die term in zijn gewone en door het gebruik geijkte betekenis te worden

.../...

genomen (zie Cass. 27 juni 1960, Pas. 1960, I, 1220). Koning noch ministers hebben dan niet de bevoegdheid om aan die term een van de gewone betekenis afwijkende uitleg te geven, zeker niet wanneer die uitleg zoals in dit geval een bindend voorschrift inhoudt voor een met de rechtspersoonlijkheid beklede autonome openbare instelling.

V. Herleid tot de artikelen 1, 2, 3 en 4, vindt het ontwerp wel een rechtsgrond in artikel 18, § 1, 2°, van de wet van 19 april 1963 dat de Ministers onder wie de K.M.S. ressorteert, toelaat de "vaste kosten", dienvolgens de niet - vaste of "variabele kosten" te definiëren en die indeling, zo nodig, te herschikken.

Overeenkomstig artikel 6, 3., van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve begrotingscontrole dienen evenwel aan de Minister van Begroting voor akkoord te worden voorgelegd, de ontwerpen van besluiten die organieke regels inzake het verlenen van toelagen invoeren of wijzigen. Het voorliggend ontwerp is kennelijk van die aard.

Uit het aan de Raad van State voorgelegd advies dat de Minister van Begroting op 17 juni 1985 aan de Minister van Onderwijs heeft verstrekt, blijkt dit akkoord niet.

Het ontwerp is dan ook niet in staat om door de afdeling wetgeving van de Raad van State verder te worden onderzocht.

I. Le projet d'arrêté ministériel soumis à l'avis du Conseil d'Etat, qui concerne le financement du fonctionnement du Théâtre royal de la Monnaie - dénommé ci-après le T.R.M. - comporte des dispositions de trois ordres différents :

1. les articles ler, 2, 3 et 4 concernent l'établissement du budget des dépenses courantes du T.R.M. en fonction de la distinction faite entre les "frais fixes" et les "frais variables". Ils prévoient également la possibilité de transférer des postes de dépense d'un type de frais à l'autre;
2. l'article 5 accorde au T.R.M. une subvention supplémentaire et même une subvention exceptionnelle pour le cas où l'établissement se trouve devant des "charges financières" ou des "dépenses excédentaires imprévisibles enregistrées sur les frais fixes", en d'autres termes, lorsque les dépenses à venir ou déjà effectuées excèdent les subventions prévues par la loi;
3. l'article 6 dispose que le chiffre d'affaires qui sert de base pour le calcul du fonds de roulement à constituer obligatoirement par le T.R.M., est établi annuellement sur base "de la moyenne des dépenses des trois dernières années, à l'exclusion des frais financiers".

II. Dans son préambule, le projet invoque comme fondement légal l'article 18 de la loi du 19 avril 1963 créant un établissement public dénommé Théâtre royal de la Monnaie, tel qu'il a été modifié par l'article 12 de l'arrêté royal n° 267 du 31 décembre 1983.

.../...

En vertu du paragraphe ler, 2°, de cet article, les Ministres dont relève le T.R.M. sont habilités à définir la notion de "frais fixes"; le paragraphe 4 dispose que l'établissement doit former pour le ler janvier 1989 un fonds de roulement atteignant cinq pour cent du chiffre d'affaires.

III. La délégation de compétence accordée par l'article 18, § ler, 2°, précité, n'est pas suffisamment étendue pour permettre aux Ministres d'envisager l'octroi de subventions qui ne sont pas prévues par la loi. La disposition citée ne procure dès lors pas de fondement légal à la disposition de l'article 5 du projet.

IV. L'article 6 du projet ne trouve pas davantage son fondement légal dans l'article 18.

Lorsque la loi, ou en l'occurrence le Roi agissant en vertu d'une compétence spéciale qui Lui a été déférée, utilise un terme sans le définir, ce terme doit être pris dans son acception habituelle consacrée par l'usage (voir Cass. 27 juin 1960, Pas. 1960, I, 1220). Ni le Roi ni les ministres n'ont donc la compétence pour donner à ce terme une interprétation qui s'écarte de l'acception habituelle, et certainement pas lorsque cette interprétation, comme en l'occurrence, comporte un prescrit obligatoire pour un établissement public autonome doté de la personnalité civile.

V. Réduit aux articles ler, 2, 3 et 4, le projet trouve alors son fondement légal dans l'article 18, § ler, 2°, de la loi du 19 avril 1963 qui autorise les Ministres dont relève le T.R.M. à définir les "frais fixes", ainsi que, par conséquent, les frais non fixes ou "frais variables", et à remanier au besoin ce classement.

Conformément à l'article 6, 3. de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, il y a lieu toutefois de soumettre à l'accord du Ministre du Budget, les projets d'arrêtés qui édictent ou modifient des règles organiques concernant l'octroi des subventions. Le projet à l'examen est manifestement de cet ordre là.

L'avis que le Ministre du Budget a donné le 17 juin 198 au Ministre de l'Education nationale, et qui a été communiqué au Conseil d'Etat n'indique pas que cet accord ait été donné.

Le présent projet n'est dès lors pas en état pour permettre à la section de législation du Conseil d'Etat d'en poursuivre l'examen.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs :
F. DE KEMPENEER,
assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :
griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.