

III.

C	- Raad van State
Wet	- WETGEVING
2-4 IV 1958	
Transmissie coördinatie (1)	
Overgemaakt aan de H.	

JE

L. 6152/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 4e maart 1958 door de Minister van Openbaar Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot oprichting van het Nationaal Fonds voor Kunst en Letteren", heeft de 11e maart 1958 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Instruction publique, le 4 mars 1958, d'une demande d'avis sur un projet de loi "créant le Fonds national des arts et des lettres", a donné le 11 mars 1958 l'avis suivant :

C.E.	-	R.S.
Entrée		Binnen
25-IV-58		
COORD		

Over het voorontwerp is de Raad van State binnen een zeer korte termijn om advies verzocht, zodat hij zich heeft moeten beperken tot een summier onderzoek, dat aanleiding heeft gegeven tot de enkele opmerkingen die hierna volgen.

Zowel uit de memorie van toelichting als uit artikel 4 van het voorontwerp, waarin de opdracht van het Nationaal Fonds voor kunst en letteren wordt omschreven, blijkt dat de Regering voornemens is de openbare instelling waarvan zij de oprichting overweegt, onder meer met het verrichten van daden van koophandel te belasten. Er moge aan herinnerd worden, dat in beginsel "de Staat, de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen, wanneer zij handelen met het oog op het algemeen belang, geen daden van koophandel verrichten. Hun activiteit sluit winstbejag uit" (Frédéricq, "Traité de droit commercial", 1946, deel I, blz. 57). Daarom bepalen de teksten tot oprichting van openbare instellingen uitdrukkelijk, dat hun handelingen worden geacht commercieel te zijn wanneer zij daden van koophandel moeten verrichten (artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1926 tot vaststelling van de statuten der Nationale Maatschappij van Belgische spoorwegen ; artikel 1 van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van telegraaf en telefoon ; artikel 1 van de besluitwet van 25 januari 1945 waarbij een Handelsdienst voor ravitaillering wordt opgericht ; artikel 1 van de besluitwet van 19 januari 1945 houdende oprichting van een Dienst voor onderlinge hulpverlening). Het is zaak van de Regering, te oordelen of het voorontwerp niet een soortgelijke bepaling moet bevatten.

De artikelen 1 en 2 kunnen als volgt tot een artikel worden verwerkt :

"Onder de benaming "Nationaal Fonds voor kunst en letteren" wordt een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid opgericht. De zetel van het Fonds is te Brussel gevestigd".

De bepaling in verband met het toezicht - de Franse term "tutelle" vervange men door "contrôle" - kan worden overgebracht naar artikel 10, dat de wijze van uitoefening van dit toezicht regelt.

+

+ +

De redactie van artikel 4 moet worden verbeterd en de taak van het Fonds nauwkeuriger omschreven.

In de inleidende bepaling leze men "bevoegdheid" in plaats van "machten".

In artikel 4, a, Franse tekst, schrappe men de woorden "sous toutes formes appropriées", die niets verduidelijken. Voorts schrijve men "materieel" in plaats van "financieel".

.../...

Indien de Regering, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, onder "begunstiging van de scheppende activiteit van de kunstenaars en de ontwikkeling van hun activiteiten" (artikel 4,b) verstaat het toekennen van "pensioenen" aan de belanghebbenden of het verlenen van toelagen aan hun verenigingen, dan is die taak aan het Fonds reeds opgedragen in artikel 4, a.

Het woord "wederverkopen" in artikel 4,c, zegt niets meer dan "verkopen", tenzij de Regering hiermede bedoelt het aankopen van voedingswaren of koopwaren om ze voort te verkopen, welke verrichting in artikel 1 van de wet van 15 december 1872 als daad van koophandel is aangemerkt.

Krachtens artikel 4, c, wordt het Fonds ook belast met het verwerven, huren, verhuren, verkopen of wederverkopen van de onroerende goederen, nodig of nuttig voor de activiteiten van het Fonds. Het is niet denkbaar, dat het Fonds een onroerend goed verkoopt dat nodig of nuttig is voor de activiteit van het Fonds. Zoals de tekst is geredigeerd, zou het Fonds bovendien onroerende goederen kunnen verwerven om ze voort te verkopen. Dit schijnt echter niet de bedoeling van de Regering te zijn. Een soortgelijke activiteit zou overigens niet tot de normale bevoegdheid van een openbare instelling behoren. Inzake onroerende beleggingen geldt de regel, dat gedecentraliseerde of autonome openbare diensten alleen die onroerende goederen mogen verwerven welke nodig zijn voor het vervullen van hun opdracht (Buttgenbach, "Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique", 1952, nr 312, blz. 256).

+

+ +

.../...

Bij artikel 5 zijn, lid per lid, de volgende opmerkingen te maken :

Eerste lid : De woorden "van particulieren of van openbare en private instellingen" kunnen als overbodig worden geschrapt.

Tweede lid : Het is onjuist te zeggen, dat het Fonds "twee rekeningen spijsigt", vermits uit artikel 5, derde lid, blijkt, dat het geen eigen inkomsten heeft en dat de bedragen die voor het Fonds zijn bestemd rechtstreeks worden "toegewezen voor de activiteiten van ieder der cultuurgemeenschappen". Het ware beter te bepalen, dat het Fonds twee rekeningen opmaakt.

Derde lid : Dit bevat een tegenspraak. Het bepaalt enerzijds, dat de bijdragen van de openbare besturen - waaronder de toelagen (artikel 5, eerste lid) - "worden toegewezen voor de activiteiten van elk der cultuurgemeenschappen waarop zij betrekking hebben", anderzijds, dat de toelagen "bij helften worden toegewezen voor de activiteiten van ieder der cultuurgemeenschappen".

Uit deze tekst blijkt voorts, dat de bijdragen die tot "de andere inkomsten" moeten worden gerekend, "bij helften worden toegewezen voor de activiteiten van ieder der cultuurgemeenschappen".

.../...

Dit geeft de bedoeling van de Regering niet weer, zodat het lid moet worden omgewerkt.

De zin "de bijdragen van de openbare besturen worden toegewezen voor de activiteiten van elk der cultuurgemeenschappen waarop zij betrekking hebben" is niet zeer helder. Het is niet duidelijk hoe bijvoorbeeld een Staatstoelage uiteraard betrekking zou kunnen hebben op één cultuurgemeenschap en niet op de andere. De overheid moet zeggen, voor welke gemeenschap de toelage bestemd is.

Voorts vervange men de woorden "bij helften" door "voor de helft" en, in de Franse tekst, het woord "testataire" door "testateur".

Vierde lid : Dit kan vervallen, aangezien het Fonds krachtens artikel 10 van het voorontwerp onder toepassing valt van de wet van 16 maart 1954 ; van de daarin voorgeschreven financiële controlemaatregelen wenst de Regering niet af te wijken.

+

+

+

.../...

Artikel 6 zegt, dat "het eerste-voorzitterschap van het Fonds wordt waargenomen door de Minister van Openbaar Onderwijs". Is de eerste-voorzitter alleen bevoegd om plenaire vergaderingen van beide raden van beheer bijeen te roepen en voor te zitten (artikel 7), dan lijkt de oprichting van een zodanig ambt overbodig. Die oprichting is zelfs in strijd met de geest van het voorontwerp, want dit kent geen bevoegdheid toe aan de in gemeenschappelijke zitting vergaderde raden van beheer en het Fonds verricht als zodanig geen handelingen. De eerste volzin van artikel 6 dient dus te worden geschrapt.

Voor het mandaat van de leden is geen duur bepaald.

De laatste drie leden van artikel 6 en artikel 12, die op dezelfde gedachtengang betrekking hebben, kunnen worden verwerkt tot een tekst in de aard van die welke de Raad van State reeds aan het Ministerie van Openbaar Onderwijs heeft voorgesteld (koninklijk besluit van 25 april 1957) :

"De voorzitters en de leden worden voor een tijdperk van zes jaar benoemd. Hun mandaat kan worden vernieuwd.

Het mandaat echter van de helft der leden die voor de eerste maal worden benoemd, eindigt na drie jaar. Deze leden worden door uitloting aangewezen.

Bij vacature vóór het einde van een mandaat voltooit de opvolger het mandaat van zijn voorganger".

+

+

+

.../...

In de Franse tekst van artikel 8 zijn de woorden "réunion en collège sous la présidence" niet zeer geschikt ter aanduiding van de bijeenkomsten van beide directeurs.

Het begrip taalrol lijkt hier niet te passen. De woorden "van hun taalrol" worden beter vervangen door "van de cultuurgemeenschap waartoe zij behoren".

Voorts leze men "oudstbenoemde" en niet "oudste in graad".

+
+ +

Voor de laatste zin van artikel 9, tweede lid, verdient de volgende lezing aanbeveling :

"...; zij moeten tegenover derden niet doen blijken van een voorafgaande beslissing van genoemde raden".

+
+ +

.../...

Voor artikel 10 wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 10.-

Het Nationaal Fonds voor kunst en letteren valt onder toepassing der wet van 16 maart 1954, betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 december 1957. Het wordt ingedeeld bij de categorie van instellingen die voorkomen in artikel 1, B, van die wet.

Het Nationaal Fonds voor kunst en letteren staat onder het toezicht van de Minister van Openbaar Onderwijs. Dit toezicht wordt uitgeoefend door twee Regeringscommissarissen, die hun ambt onderscheidenlijk bij ieder van beide raden van beheer van het Fonds uitoefenen".

+ +

Voor artikel 11 wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 11.-

In artikel 30bis, 4°, eerste lid, van de wetten betreffende de inkomstenbelastingen, gecoördineerd op 15 januari 1948, worden de woorden "of aan het Nationaal Studiefonds" vervangen door de woorden "aan het Nationaal Studiefonds of aan het Nationaal Fonds voor kunst en letteren".

+ +

.../...

Aangezien het Nationaal Fonds voor kunst en letteren onder toepassing van de wet van 16 maart 1954 valt, ware aanvulling van de lijst van organismen in artikel 2 van die wet gewenst. De daartoe strekkende bepaling kan een plaats vinden onder artikel 12 van het voorontwerp, waarvan de tekst naar artikel 6 is overgebracht :

"Artikel

In artikel 1, B, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 december 1957, worden na de woorden "Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers" de woorden "Nationaal Fonds voor kunst en letteren" ingevoegd.

+

+ +

In artikel 13 moeten de woorden "wordt opgeheven" achteraan komen.

Le Conseil d'Etat, invité à donner son avis dans un délai très bref, n'a pu se livrer qu'à un examen sommaire de l'avant-projet de loi et doit se borner à formuler les quelques observations ci-après.

Il résulte tant de l'exposé des motifs que de l'article 4 de l'avant-projet définissant la mission du Fonds national des arts et des lettres, que le Gouvernement a l'intention de charger l'établissement public dont il envisage la création, d'accomplir, notamment, des actes de commerce. Il faut rappeler qu'en principe "l'Etat, les provinces, les communes, les établissements publics agissant en vue de l'intérêt général, ils ne font pas d'actes commerciaux. Le but de lucre est exclu de leur activité" (Frédéricq, Traité de droit commercial, 1946, t. I, p. 57). C'est la raison pour laquelle les textes constitutifs des établissements publics prévoient expressément que leurs actes sont réputés commerciaux, lorsqu'ils ont à faire des actes de commerce (article 1er de l'arrêté royal du 7 août 1926 établissant les statuts de la Société nationale des chemins de fer belges; article 1er de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones; article 1er de l'arrêté-loi du 25 janvier 1945 portant création d'un Office commercial du ravitaillement; article 1er de l'arrêté-loi du 19 janvier 1945 portant création d'un Office d'aide mutuelle). Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si une disposition analogue ne doit pas figurer dans l'avant-projet .

+

+ +

.../...

Les articles 1er et 2 pourraient être fusionnés et rédigés comme suit :

"Il est créé un établissement public doté de la personnalité juridique et dénommé "Fonds national des arts et des lettres". Son siège est fixé à Bruxelles".

La disposition concernant la "tutelle" - terme qu'en vue d'unifier la terminologie il y aurait lieu de remplacer par "contrôle" - pourrait être déplacée à l'article 10, qui règle la manière dont ce contrôle s'exerce.

+

+ +

La rédaction de l'article 4 devrait être améliorée et la mission du Fonds définie avec plus de clarté.

Dans la version néerlandaise de la disposition liminaire, il convient de remplacer le mot "machten" par "bevoegdheid".

A l'article 4, a, les mots "sous toutes formes appropriées", qui n'apportent aucune précision, pourraient être supprimés. L'adjectif "financière" serait avantageusement remplacé par "matérielle".

.../...

Si, comme le fonctionnaire délégué l'a déclaré, le Gouvernement entend par "favoriser l'activité créatrice des artistes et le développement de leurs activités"(article 4, b) leur octroyer des "pensions" ou donner des subsides à leurs associations, cette tâche est déjà confiée au Fonds par l'article 4, a.

Le mot "revendre" utilisé à l'article 4, c, n'ajoute rien à "vendre", à moins que le Gouvernement ne vise par là l'achat de denrées ou marchandises pour les revendre, opération que l'article 1er de la loi du 15 décembre 1872 répute acte de commerce.

L'article 4, c, charge également le Fonds d'acquérir, prendre ou donner en location, vendre et revendre les immeubles nécessaires ou utiles aux activités du Fonds. On ne conçoit pas la vente d'un immeuble nécessaire ou utile à l'activité du Fonds. En outre, tel qu'il est rédigé, le texte pourrait permettre au Fonds d'acquérir des immeubles pour les revendre. Celle ne semble pas être l'intention du Gouvernement. Pareille activité n'entrerait d'ailleurs pas dans les attributions normales d'un établissement public. La règle en matière d'investissements immobiliers est que les services publics décentralisés ou autonomes ne peuvent acquérir que les immeubles nécessaires à la réalisation de leur mission (Buttgenbach, Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique, 1952, n° 312, p.256).

+

+ +

.../...

Les divers alinéas de l'article 5 donnent lieu aux observations suivantes :

Alinéa 1er : Les mots "de particuliers ou d'associations publiques ou privées" sont inutiles et peuvent être supprimés.

Alinéa 2 : Il est inexact de dire que le Fonds alimente deux comptes puisqu'il résulte de l'article 5, alinéa 3, que le Fonds n'a pas de ressources propres et que les sommes qui lui sont destinées sont directement "affectées aux activités de l'une ou de l'autre communauté culturelle". On pourrait prévoir que le Fonds établit deux comptes.

Alinéa 3 : Cet alinéa contient une contradiction. Il dispose, en effet, d'une part que les contributions des pouvoirs publics - au nombre desquelles figurent les subventions (article 5, alinéa 1er) - sont "affectées aux activités de la communauté culturelle qu'elles concernent" et, d'autre part, que les subventions sont "affectées par moitié aux activités de chacune des communautés culturelles".

Il résulte, de plus, de ce texte que les cotisations, qui doivent être comprises parmi "les autres ressources", sont "affectées par moitié

.../...

aux activités de chacune des communautés culturelles". Telle n'étant pas l'intention du Gouvernement, l'alinéa devrait être remanié.

La phrase "les contributions des pouvoirs publics sont affectées aux activités de la communauté culturelle qu'elles concernent", paraît peu claire. On ne voit pas en quoi une subvention de l'Etat par exemple pourrait, par sa nature, concerner une communauté culturelle plutôt que l'autre. C'est aux pouvoirs publics qu'il appartient de désigner quelle sera la communauté qui bénéficiera de leurs subventions.

Il faut lire "testateur" au lieu de "testataire" et, dans la version néerlandaise, "voor de helft" au lieu de "bij helften".

Alinéa 4 : Cet alinéa peut être supprimé puisque le Fonds est soumis, en vertu de l'article 10 de l'avant-projet, à la loi du 16 mars 1954 et que le Gouvernement n'entend pas déroger aux mesures de contrôle financier prévues par cette loi.

+

+ +

.../...

L'article 6 prévoit que la première présidence du Fonds est assurée par le Ministre de l'Instruction publique. La création de cette fonction ne paraît pas nécessaire si l'on n'attribue au premier président que le pouvoir de convoquer et de présider des assemblées plénières des deux conseils d'administration (article 7). Elle est même en contradiction avec l'esprit de l'avant-projet, puisque celui-ci n'attribue pas de pouvoir aux deux conseils d'administration réunis et que le Fonds, comme tel, n'agit pas. En conséquence, la première phrase de l'article 6 devrait être omise.

On a omis d'indiquer la durée du mandat des membres.

Les trois derniers alinéas de l'article 6 et l'article 12, qui concernent le même ordre d'idées pourraient être fusionnés en un texte semblable à celui que le Conseil d'Etat a déjà proposé au Ministère de l'Instruction publique (arrêté royal du 25 avril 1957) :

"La durée du mandat des présidents et membres est fixée à six ans. Leur mandat est renouvelable.

Toutefois, le mandat de la moitié des membres nommés pour la première fois prendra fin après trois ans. Ces membres sont désignés par le sort.

En cas de vacance avant l'expiration d'un mandat, le remplaçant achève le mandat de son prédécesseur".

+

+

+

.../...

A l'article 8 les mots "réunion en collège sous la présidence..." ne conviennent guère pour désigner les réunions qui seront tenues par les deux directeurs.

La notion de rôle linguistique semble inadéquate. Les mots "de leur rôle linguistique" pourraient être remplacés par "de la communauté culturelle à laquelle ils appartiennent".

Dans la version néerlandaise il convient, en outre, de remplacer l'expression "oudste in graad" par le mot "oudstbenoemde".

+
+ +

En ce qui concerne la version néerlandaise, la dernière phrase de l'article 9, alinéa 2, gagnerait à être rédigée comme suit :

"...; zij moeten tegenover derden niet doen blijken van een voorafgaande beslissing van genoemde raden".

+
+ +

.../...

Le texte suivant est proposé pour l'article 10 :

"Article 10.-

Le Fonds national des arts et des lettres est soumis à l'application de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifiée par l'arrêté royal du 18 décembre 1957. Il est classé dans la catégorie d'organismes figurant à l'article 1er, B, de cette loi.

Le Fonds national des arts et des lettres est soumis au contrôle du Ministre de l'Instruction publique. Ce contrôle est exercé à l'intervention de deux commissaires du Gouvernement, qui remplissent respectivement leurs fonctions auprès de chacun des deux conseils d'administration".

+

+

+

Le texte suivant est proposé pour l'article 11 :

"Article 11.-

Dans l'article 30bis, 4°, alinéa 1er, des lois relatives aux impôts sur les revenus, coordonnées le 15 janvier 1948, les mots "ou au Fonds national des études" sont remplacés par les mots "au Fonds national des études ou au Fonds national des arts et des lettres".

+

+

+

.../...

Puisque le Fonds national des arts et des lettres est soumis à l'application de la loi du 16 mars 1954, il serait souhaitable de compléter la liste des organismes établie à l'article 2 de cette loi. Cette disposition pourrait remplacer le texte de l'article 12 de l'avant-projet qui a été reporté à l'article 6 :

"Article

A l'article 1er, B, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifiée par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, il est inséré après les mots "Fonds national de retraite des ouvriers mineurs", les mots "Fonds national des arts et des lettres".

+

+

+

Les mots "est abrogé" devraient être reportés à la fin de l'article 13.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. SUTENS,
Messieurs :

eerste-voorzitter,
premier président,

G. VAN BUNNEN,
K. MEES,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

L. FREDERICQ,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,

J. LIIPENS,

assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER,
Madame :

adjunct-griffier,
greffier adjoint,

griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. SAROT, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de H. K. MEES.

Le rapport a été présenté
par H. J. SAROT, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUTENS.