

KONINKRIJK BELGIE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 27e juni 1983 door de Gemeenschapsminister van Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende oprichting en werking van de Vlaamse inter-federale federatie voor de representatieve turnsport", heeft de 5e april 1984 het volgend advies gegeven :

1. Het voorstel van decreet strekt tot de oprichting van een gemeenschappelijk "orgaan" voor "de representatieve turnsport in Vlaanderen", genaamd de Vlaamse interfederale federatie voor de representatieve turnsport, kortweg genaamd de Federatie (artikel 2) (1). In dit "orgaan" zouden "recht op zitting" hebben alle "landelijke sportfederaties die competitie-turnsport organiseren"; die federaties zouden "beraadslagende stem" hebben (artikel 3). Als enige opdracht van de Federatie wordt vermeld dat "via" haar de propagandatoelagen voor de turnsport worden toegekend (artikel 4). Het recht op deze toelagen (artikel 4) als ook het recht op werkingstoelagen (artikel 5) wordt afhankelijk gesteld van het lidmaatschap van de Federatie.

2. Waarom wordt die Federatie in het leven geroepen ? En waartoe ? Het nochtans lange algemeen gedeelte van de toelichting geeft wel een duidelijk antwoord op de eerste vraag, echter niet op de tweede. Wat de auteurs van het voorstel tot het indienen ervan bewogen heeft, blijkt het feit te zijn dat slechts één der federaties die de turnsport organiseren, de Vlaamse Turnliga, "via haar lidmaatschap bij de Koninklijke Belgische Turnbond, en de erkenning van deze laatste door het Belgisch Olympisch

.../...

- (1) Althans volgens artikel 2 van het voorstel wordt de Federatie door het decreet zelf opgericht. Blijkens artikel 3 van het voorstel zou zij echter bij besluit van de Executieve dienen te worden opgericht.

Comité, het monopolie heeft over de aanduiding van de atleten, scheidsrechters en begeleiders die ons land in de officiële FIG (Fédération Internationale de Gymnastique) - competities, interlands en Olympische spelen vertegenwoordigen" (1). Dat is natuurlijk wel duidelijke taal. Doch duidelijk is helemaal niet hoe met het voorstel van decreet aan deze toestand een einde zou komen. Immers, zoals de Juridische Dienst van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap het uitdrukt, "het zogenaamd gemeenschappelijk orgaan komt niet in de plaats van de Vlaamse Turnliga voor wat betreft de vertegenwoordiging, via de Koninklijke Belgische Turnbond, bij de F.I.G." (2). De Vlaamse Turnliga zal toch niet verplicht zijn het gewraakte monopolie op te geven doordat zij enkel als zij lid is van de Federatie, propaganda- en werkingstoelagen zal ontvangen ?

3. Of wil men het de Federatie mogelijk maken de Vlaamse Turnliga daartoe te brengen doordat zij, nu "via" haar de propaganda-toelagen zouden worden toegekend, het opgeven van dat monopolie op een of andere wijze als voorwaarde voor het verkrijgen van die toelagen (3) zou kunnen opdringen (4)

.../...

- (1) "De oudste maar zeker niet de grootste" wordt elders in de toelichting gezegd van de federatie die over bedoeld monopolie beschikt. Op 1 december 1975 telde in het Nederlandse taalgebied de Koninklijke Belgische Turnbond 11.531 leden, de Koninklijke Belgische Katholieke Turn- en Sportfederatie 41.114, de Socialistische Turnbond 25.048 en de Liberale Turnbond 865 (Parl. St., Cultuurraad Nederlandse Cultuurgemeenschap, 159 (1975-1976) - nr 8, bijlage III, 2.1 tot 2.4).
- (2) Zie punt 5 van het advies van genoemde Juridische Dienst, gevoegd bij de adviesaanvraag.
- (3) Welke toelagen onder meer juist verleend worden voor deelneming aan internationale competities waar het monopolie van de Vlaamse Turnliga op slaat : zie artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 28 april 1965 tot regeling van de toekenning van de toelagen voor de activiteiten die de propaganda ten gunste van de lichamelijke opvoeding en de sport dienen.
- (4) Het lijkt wel in de bedoeling van de indieners van het voorstel te liggen dat de Federatie de toelagen zou verdelen volgens door haar vastgestelde criteria : op blz. 3 van de toelichting kan men lezen : "De middelen die de gemeenschap ter beschikking stelt ter bevordering van de sport, mogen niet discriminatoir worden toegewezen. Het is dan ook dit orgaan dat de turnsport in Vlaanderen zou vertegenwoordigen en de "propagandatoelagen" voor de turnsport zou verdelen. Objectieve criteria zijn imperatief". Bangezien in het voorstel zelf geen criteria zijn vastgesteld en evenmin de Executieve gelast wordt er vast te stellen, lijkt het wel aan de Federatie te worden overgelaten.

3.1. Dan moet men vooreerst opwerpen dat hoegenaamd niet wordt aangetoond dat dit systeem, waar het duidelijk met de vrijheid van vereniging in aanraking komt, naar middel - het al dan niet verlenen van subsidies - en doel - het druk uitoefenen ten einde aansluiting bij de Federatie te verkrijgen - verantwoord kan worden ten opzichte van de vrijheid van vereniging zoals die gewaarborgd is in artikel 20 van de Grondwet, artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

3.2. Geenszins aangetoond is zulks door de overweging van de indieners van het voorstel dat de door hen aangeklaagde toestand, wjl "de kwalitatieve zowel als de kwantitatieve bevordering van de sportbeoefening in Vlaanderen (erdoor) worden tegengegaan", "in strijd (is) met de geest van artikel 3, 10°, van het decreet van 2 maart 1977 houdende regeling van de erkenning op (lees : en) de subsidiëring van de landelijk georganiseerde sportverenigingen" (toelichting, blz. 4).

Dat artikel 3, 10°, luidt als volgt :

"Artikel 3. Sportverenigingen worden en blijven erkend onder de hierna vermelde algemene voorwaarden :

...

10° de statuten en reglementen van de landelijke sportverenigingen mogen geen bepalingen bevatten waardoor de bevordering van de algemene sportbeoefening door de bevolking, in de weg gestaan wordt".

.../...

De indieners van het voorstel blijven in gebreke aan te wijzen welke bepalingen van de statuten en reglementen van welke sportverenigingen in strijd zijn met de geest van de geciteerde bepaling. Alleen reeds om die reden is het niet bewezen dat het voorstel bijdraagt tot de vrijwaring van het voorschrift van artikel 3, 10°, van het decreet van 2 maart 1977, naar de geest beschouwd. Zeker is het beroep op dit voorschrift te vaag opdat men zou kunnen stellen dat, met een minimum van openheid, verantwoording is verschafte voor een zo ernstige ingreep als het onder druk zetten van een nationaal en internationaal erkend grondrecht.

4. Gesteld dat men erin slaagt aan te tonen dat het voorstel van decreet niet in strijd komt met de vrijheid van vereniging, dan blijft nog een ander principieel bezwaar tegen het uitgedachte systeem bestaan.

De passage uit de toelichting geciteerd onder 3.1a, zoals aldaar aangetoond, duidelijk uitschijnen dat onder het vage en onschuldige "via" de bevoegdheid voor de Federatie verscholen zit om de propagandatoelagen onder haar leden te verdelen, waarbij haar dan wel de overigens vanzelfsprekende verplichting wordt opgelegd "objectieve" criteria te hanteren.

Krachtens artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt (hierna kortweg de cultuurpactwet genoemd), mogen de regels inzake erkenning en subsidiëring in geld of natura van geregelde culturele activiteiten door de gemeenschappen slechts worden vastgesteld krachtens een decreet; krachtens artikel 11 van dezelfde wet

moeten de voorwaarden en de procedure van erkenning (agr  ation) (met het oog op subsidi  ring, naar blijkt uit de context) (1) door de gemeenschappen van instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap bij decreet worden "vastgelegd" (2).

Deze bepalingen van de cultuurpactwet in acht genomen, is het ten enenmale uitgesloten dat aan de Federatie de discretionaire bevoegdheid wordt verleend om toelagen te verdelen, zelfs niet wanneer zij vooraf objectieve criteria dient

.../...

- (1) Zo zag het ook een lid van de bevoegde Kamercommissie toen het als zijn mening uitdrukte dat "l'agr  ation est   tablie en fonction de l'octroi de subsides", in het Nederlands klaarblijkelijk slecht weergegeven met de woorden "De aan-neming gebeurt op grond van de subsidi  ring" (Parl. St., Kamer, 633 (1972-1973) nr 2, blz. 4).

Men kan zich overigens moeilijk indenken dat, in weerwil van de grondwettelijke vrijheden, de wetgever de bedoeling zou hebben gehad de uitoefening van culturele activiteiten nog slechts te dulden vanwege die instellingen welke een erkenning hebben verkregen ! Alleen reeds het grondwettelijk verbod van preventieve maatregelen maakt zulk een gedachte alleronwaarschijnlijkst.

- (2) Het is wel degelijk aan de cultuurpactwet dat het koninklijk besluit van 28 april 1965 getoetst moet worden en niet aan het vrijwel gelijkkluidend decreet van 28 januari 1974 betreffende het Cultuurpact, aangenomen door de Cultuurraad voor de Nederlandstalige Cultuurgemeenschap. Immers, dit decreet heeft uit zichzelf geen rechtsgevolgen, is alleen maar een uiting van de eigen politieke wil van genoemde raad (J.VELU, "La protection des droits fondamentaux de l'homme et des droits de minorit  s" in La R  forme de l'Etat 150 ans apr  s l'Ind  pendance nationale, Ed. du Jeune Barreau, 1980, nr 20, blz. 83, en verwijzingen).

vast te stellen waardoor zij zichzelf bindt. De vaststelling van die criteria is zaak van de decreetgever, ingevolge bedoelde bepalingen. De toekenning van de toelagen overeenkomstig de aldus vastgestelde criteria komt normaal aan de Executieve toe als orgaan van de Gemeenschap belast met de uitvoering van de beslissingen van de Raad. Weliswaar kan de Raad met toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen overgaan tot de oprichting van een instelling die met de toekenning van deze toelagen wordt belast. Maar zulk een instelling is dan een "culturele instelling" in de zin van hoofdstuk IV van de cultuurpactwet. Welnu, in het voorstel ontbreekt enige bepaling waardoor de in dit hoofdstuk (de artikelen 8 en 9) opgelegde verplichtingen worden nagekomen.

5. Voor het geval de in 3. en 4. geopperde fundamentele bezwaren weggewerkt kunnen worden, wil de Raad van State een laatste bedenking die het principe zelf van het voorstel raakt, maken.

Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, zijn de voorwaarden voor subsidiëring van sportverenigingen in het algemeen vastgesteld in het decreet van 2 maart 1977 houdende regeling van de erkenning en de subsidiëring van de landelijk georganiseerde sportverenigingen. Krachtens het voorstel van decreet zouden zich voor de turnsportverenigingen in het bijzonder daar nu speciale subsidiëringsvoorwaarden komen bijvoegen. Op zichzelf is er niets op tegen dat de overheid voor een bepaalde sporttak specifieke voorwaarden stelt. De grondwettelijke gelijkheidsregel zou echter geschonden zijn wanneer dit gebeurde zonder dat die specifieke voorwaarden aan een specifieke, de betrokken sporttak eigen situatie beantwoorden. Vraag is dus of een toestand als onder 1. beschre-

.../...

ven, die men met het voorstel van decreet zoekt te bestrijden, zich enkel in de turnsport voordoet of enkel in die sport zo prangend is dat er zonder verder dralen tegen ingegaan moet worden. Is dit niet het geval, dan kan het voorstel van decreet ook al met de gelijkheidsregel niet verzoend worden (1).

Deze opwerping dringt zich des te meer op daar in genoemd decreet van 2 maart 1977 met betrekking tot internationale sportontmoetingen een bepaling is gewijd aan een "overkoepelend" orgaan, maar dan in het algemeen, niet voor de turnsport alleen. Deze bepaling vindt men in artikel 12, 8°, van het decreet. Ze luidt als volgt :

"Artikel 12. De volgende werkingskosten, na aftrek van de eventueel ermede verbonden inkomsten, worden voor 75 procent gesubsidieerd :

...

8° bijdragen voor een overkoepelend nationaal orgaan, voor zover deze bijdragen noodzakelijk zijn voor de organisatie van nationale en internationale ontmoetingen;

..." (2).

.../...

(1) Zie daarover ook de Juridische Dienst van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in zijn voormeld advies, punt 4.

(2) Enige toelichting bij 8° vindt men in Parl. St., Cultuurraad Nederlandse Cultuurgemeenschap, 159 (1975-1976) - nr 8, blz. 28-29 (ad artikel 12).

Dat voor een "overkoepelend orgaan" op nationaal vlak (1) een regel met algemene strekking is uitgedacht, maakt des te pertinent de vraag naar een doorzichtige verantwoording van het feit dat op het vlak van de gemeenschap alleen voor de turnsport is gedacht aan wat, hoe wazig ook het beeld is van hetgeen men precies beoogt met de Federatie, men eveneens een "overkoepelend orgaan" kan noemen.

6. Voor het geval alle hiervoren geformuleerde bezwaren tegen het principe zelf van het voorstel weerlegd kunnen worden, nog een opmerking over een belangrijk detailpunt.

Volgens artikel 2 van het voorstel wordt de Federatie opgericht bij het voorgestelde decreet zelf. In artikel 3 heet het echter dat de Federatie bij besluit van de Executieve wordt opgericht

De toelichting maakt duidelijk dat deze tegenstrijdigheid ongewild is. De echte opdracht die artikel 3 aan de Executieve verleent, is volgens dit stuk (p. 3) immers "de structuur en de werking" van de Federatie te bepalen.

Deze toekenning van bevoegdheid is echter te verreikend. Afgezien van de vraag of de algemene grenzen waar bevoegdheidstoekenning aan een uitvoeringsorgaan oorbaar is, hier niet overschreden worden, is er een bezwaar dat voortspuit uit het feit dat, zoals gezien, het lidmaatschap van de Federatie een voorwaarde is opdat de "erkende landelijke sportverenigingen" werkings- en propagandatoelagen kunnen ontvangen. Welnu, er werd reeds op gewezen dat

.../...

(1) De Raad van State laat in het midden of in een decreet een bepaling over een "nationaal" orgaan opgenomen kan worden en, zo ja, wat de juridische strekking ervan vermag te zijn.

krachtens artikel 11 van de cultuurpactwet de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen **naar gelang** van het geval bij wet of bij decreet moeten worden vastgesteld; er werd ook reeds op gewezen dat deze erkenning enkel met het oog op subsidiëring vereist is, wat insluit dat ze zelf een subsidiëringsvoorwaarde is. Uit een en ander volgt dat het onverenigbaar is met artikel 11 van de cultuurpactwet aan de Executieve de hele regeling van de structuur en de werking van de Federatie over te laten. Onaanvaardbaar is dat vooral wanneer men bedenkt dat in artikel 11 (zoals in artikel 10) van de cultuurpactwet de tussenkomst van het wetgevend orgaan duidelijk is gewild omdat de wetgever meer vertrouwen had in het wetgevend dan in het uitvoerend orgaan om bij het vaststellen van de erkenningsvoorwaarden de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden - enig opzet van de cultuurpactwet - effectief te verzekeren (1). Welnu, het hoeft geen betoog dat de regelen betreffende de werking en de structuur van een lichaam waarvan de verenigingen deel moeten uitmaken om subsidies te bekomen en "via" hetwelk bovendien bepaalde subsidies worden toegekend - wat op de koop toe mogelijk insluit dat dit lichaam de criteria voor de subsidiëring kan vaststellen (zie boven, 4) - de door de cultuurpactwet beoogde bescherming der minderheden op een verregaande wijze in het gedrang kan brengen; men denke slechts aan de bepalingen over het stemmenquorum.

(1) C. DAUBIE, "Le pacte culturel : de sa genèse à son application", in Res publica, 1975, (171), 182 en 190.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
		J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
		J. BORRET,	
		G. VAN HECKE,	assessoren van de
		F. DE KEMPENEER,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	S. VAN AELST,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.