

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 juli 1998 door de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de adviserende beroepscommissie voor culturele aangelegenheden", heeft op 22 september 1998 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft betrekking op de adviserende beroepscommissie voor culturele aangelegenheden. In de oprichting van die commissie is voorzien bij artikel 15, eerste lid, van het decreet van 19 december 1997 houdende oprichting van een Raad voor Cultuur, een Raad voor de Kunsten, een Raad voor Volksontwikkeling en Cultuurspreiding en van een adviserende beroepscommissie inzake culturele aangelegenheden. Volgens artikel 15, tweede lid, heeft de commissie als opdracht de regering te adviseren m.b.t. bij de regering ingediende beroepen, bezwaar- of verweerschriften tegen het door de regering geuite en formeel betekende voornemen om in bepaalde culturele aangelegenheden een voor de aanvrager of de houder van een vergunning of een erkenning ongunstige beslissing te nemen.

Het ontwerp bestaat uit vijf hoofdstukken.

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd.

Hoofdstuk II bevat bepalingen i.v.m. de samenstelling, de opdracht en de werking van de commissie.

Hoofdstuk III heeft betrekking op de beslissing die de Vlaamse minister bevoegd voor de cultuur kan nemen nadat de commissie advies heeft gegeven, of nadat de termijn daarvoor verstreken is.

.../...

Hoofdstuk IV regelt de presentiegelden en de vergoedingen van de leden van de commissie.

Hoofdstuk V bevat slotbepalingen. De artikelen van het decreet die betrekking hebben op de commissie, worden, op enkele uitzonderingen na, in werking gesteld met ingang van 1 juli 1998. Ook de bepalingen van het ontworpen besluit hebben, op een aantal uitzonderingen na, uitwerking met ingang van die datum.

ALGEMENE OPMERKING

In verscheidene artikelen van het ontwerp worden - al dan niet in aangepaste vorm - bepalingen van het decreet van 19 december 1997 overgenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval met :

- artikel 2, § 1, eerste lid, eerste volzin (vgl. artikel 16, § 1, eerste lid, van het decreet);
- artikel 2, § 2 (vgl. artikel 16, § 1, derde lid, van het decreet);
- artikel 3, 1° (vgl. artikel 16, § 1, tweede lid, van het decreet);
- artikel 6 (vgl. artikel 15, tweede lid, van het decreet).

.../...

Het overnemen van decreetsbepalingen in een verordenend besluit kan tot verwarring leiden m.b.t. de precieze aard van het voorschrift en kan er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de decreetgever de betrokken bepaling kan wijzigen.

Voorzover het overnemen van de bedoelde bepalingen voor de leesbaarheid van het ontworpen besluit noodzakelijk wordt geacht, dient er een uitdrukkelijke verwijzing naar de decreetsbepalingen te worden aan toegevoegd, om het decretale karakter van de betrokken bepalingen herkenbaar te houden. Zo redigere men bijvoorbeeld artikel 2, § 1, eerste lid, eerste volzin, van het ontwerp als volgt :

"Overeenkomstig artikel 16, § 1, eerste lid, van het decreet, is de commissie samengesteld uit zeven leden, waaronder een voorzitter en een ondervoorzitter."

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

Gelet op de bepaling van artikel 15, § 1, van het ontwerp, dient in het eerste lid van de aanhef eveneens te worden verwezen naar artikel 30 van het decreet van 19 december 1997, welke bepaling de Vlaamse regering machtigt om de inwerkingtreding van de decreetsbepalingen te regelen.

.../...

Artikel 1

In 2° wordt de "minister" gedefinieerd als "de Vlaamse minister bevoegd voor de cultuur".

De term "cultuur" kan tot verwarring aanleiding geven. De "culturele aangelegenheden" waarvoor de adviserende beroepscommissie bevoegd is, bestrijken immers niet het hele domein van de cultuur (zie de definitie van het begrip "culturele aangelegenheden" in artikel 1, 3°, van het ontwerp, welke beantwoordt aan artikel 15, tweede lid, van het decreet, gelezen in samenhang met artikel 2 van het decreet).

Het is dan ook beter om in 2° het woord "cultuur" te vervangen door "culturele aangelegenheden", en om 2° en 3° van plaats te verwisselen.

De Raad van State meent voorts te moeten opmerken dat het ontwerp geen rekening lijkt te houden met de mogelijkheid dat de bevoegdheid inzake de "culturele aangelegenheden", als bedoeld in het ontwerp, verdeeld is over meer dan één lid van de Vlaamse regering. Zoals artikel 1, 2°, geredigeerd is, zullen in voorkomend geval de bevoegde ministers gezamenlijk moeten optreden.

.../...

Artikel 3

In 3° en 4° is sprake van een onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van de commissie en bepaalde functies in de "culturele sector".

Het is niet duidelijk of de "culturele sector" een breder domein bestrijkt dan dat van de "culturele aangelegenheden". Als dat niet de bedoeling is, gebruike men ook hier de term "culturele aangelegenheden". Als dat wèl de bedoeling is, zou de term "culturele sector" op ondubbelzinnige wijze omschreven moeten worden.

Artikel 4

1. Luidens het eerste lid van dit artikel kan de minister "op verzoek van de betrokkene of op verzoek van de commissie" een einde maken aan het mandaat van een lid van de commissie. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid voor de minister om, "na advies van de commissie", ambts-halve een einde te maken aan het mandaat van een lid, als de betrokkene driemaal na elkaar zonder kennisgeving afwezig is (1°), als de betrokkene het vertrouwelijk karakter van de beraadslagingen niet respecteert of vertrouwelijke documenten verspreidt (2°), of als de betrokkene activiteiten verricht of functies vervult die onverenigbaar zijn met het mandaat of die een strijdigheid van belangen meebrengen (3°).

.../...

Met betrekking tot de bepaling van het eerste lid moet erop worden gewezen dat, buiten het geval dat de betrokkene er zelf om verzoekt, het mandaat van een lid van de commissie maar kan worden beëindigd als daarvoor gegronde en in redelijkheid aanvaardbare redenen bestaan. Redenen voor het ontslag worden echter in het tweede lid opgesomd, niet in het eerste lid.

Bovendien moet opgemerkt worden dat, als een persoon benoemd is tot lid van de commissie, hij in beginsel recht heeft op een mandaat van vijf jaar. De mogelijkheid voor de commissie om voortijdig de beëindiging van het mandaat van een van haar leden te vragen, draagt het risico in zich dat een meerderheid in de commissie zich wil ontdoen van een lid dat het moeilijk met haar standpunten eens kan zijn.

De bedoelde mogelijkheid zou daarom beter uit het eerste lid weggelaten worden. Wensen de stellers van het ontwerp die mogelijkheid, ondanks het beschreven risico, te handhaven, dan dient het ontwerp in elk geval aangevuld te worden met waarborgen tegen mogelijke misbruiken. Onder meer zou dan gepreciseerd moeten worden in welke gevallen de commissie het ontslag zou kunnen vragen.

2. Wat de bepaling van het tweede lid, 3°, betreft, luidens welke een einde kan worden gesteld aan het mandaat van een lid dat activiteiten verricht of functies vervult "die een strijdigheid van belangen meebrengen", rijst de vraag of deze bepaling niet beter opgenomen zou worden, in aangepaste vorm, in artikel 3 van het ontwerp, dat de onderscheiden gevallen van onverenigbaarheid opsomt.

.../...

Artikel 7

Luidens paragraaf 2 van dit artikel verleent de commissie haar advies "op basis van stukken". Artikel 9, § 2, van het ontwerp verleent evenwel aan de indiener van het beroep-, bezwaar- of verweerschrift het recht om door de commissie gehoord te worden. Gelet op die laatste bepaling, zou artikel 7, § 2, duidelijkheidshalve geredigeerd moeten worden als volgt :

"§ 2. Onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 9, § 2, verleent de commissie haar advies op stukken."

Artikel 8

De verwijzing in paragraaf 2, 1°, zal eventueel aangepast moeten worden, rekening houdend met opmerking 1 bij artikel 4.

Artikel 11

Zoals het eerste lid geredigeerd is, houdt het geen rekening met de mogelijkheid dat de commissie later wijzigingen van het huishoudelijk reglement zou willen voorstellen. Zo aangenomen moet worden dat die mogelijkheid impliciet in de tekst besloten ligt, kan er in elk geval aan getwijfeld worden of de minister ook voor latere wijzigingen aan een termijn (van een maand) gebonden is.

.../...

Artikel 12

1. Paragraaf 1, eerste lid, van dit artikel bepaalt, overeenkomstig artikel 16, § 3, tweede en derde lid, van het decreet van 19 december 1997, dat de minister een beslissing over een beroep-, bezwaar- of verweerschrift alleen kan nemen na ontvangst van het advies van de commissie of, bij ontstentenis daarvan, na het verstrijken van de termijn waarbinnen de commissie advies moest geven. In het tweede lid van paragraaf 1 worden de termijnen bepaald waarbinnen de beslissing van de minister moet worden meegedeeld aan de indiener van het beroep-, bezwaar- of verweerschrift.

Het is overbodig in paragraaf 1, tweede lid, te bepalen dat de mededeling van de beslissing gebeurt door de administratie.

2. Indien de beslissing van de minister niet binnen de in paragraaf 1, tweede lid, bedoelde termijnen is meegedeeld, wordt, luidens paragraaf 2, "het advies van de commissie van rechtswege geacht de beslissing van de minister te zijn", en wordt, luidens paragraaf 3, bij ontstentenis van een advies van de commissie, "het beroep, bezwaar of verweer van rechtswege geacht ingewilligd te zijn".

Voor die in de paragrafen 2 en 3 opgenomen regeling kan geen rechtsgrond gevonden worden in het decreet van 19 december 1997. Het decreet geeft de regering opdracht om

.../...

een beslissing te nemen over de in artikel 15 van het decreet bedoelde beroepen en bezwaar- of verweerschriften. Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling in het decreet die voorziet in een stilzwijgende beslissing over die beroepen en bezwaar- en verweerschriften, kan de regering zich niet aan die opdracht onttrekken. De paragrafen 2 en 3 moeten bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 13

In de artikelen 2, 4, 5, 7 en 8 van het ontwerp worden de plaatsvervangende leden steeds uitdrukkelijk vermeld. Zo het de bedoeling is dat die leden ook aanspraak kunnen maken op presentiegelden en vergoedingen, zouden zij duidelijkheidshalve het best ook in artikel 13 uitdrukkelijk vermeld worden.

Artikel 16

Wat de aanwijzing van de met de uitvoering belaste minister betreft, wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 1. Het is beter ook in artikel 16 het woord "cultuur" te vervangen door "culturele aangelegenheden".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. VERBIEST,	staatsraad,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,	
	P. LEMMENS,		
	A. ALEN,	assessoren van de	
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.	

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

D. VERBIEST