

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 29 juni 2000 door de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Brusselse Aangelegenheden en Ontwikkelings-samenwerking verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de amateurkunsten", heeft op 7 september 2000 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er in hoofdzaak toe de subsidiëring van de amateurkunsten in de verschillende kunstdisciplines te regelen (1). Het ontwerp beoogt aldus in de plaats te komen van de bestaande regeling vervat in het decreet van 24 juli 1991 houdende de subsidieregeling van verenigingen voor amateuristische kunstbeoefening in het kader van het Nederlandstalig sociaal-cultureel vormings- en ontwikkelingswerk.

De ontworpen regeling bestaat, in essentie, uit drie onderdelen :

- a) de bepalingen van hoofdstuk II hebben betrekking op de erkenning en de subsidiëring van de organisaties voor amateurkunsten (artikelen 5 tot 12 van het ontwerp);

Er zal nog slechts één pluralistische organisatie per kunstdiscipline of per deeldiscipline ervan worden erkend en gesubsidieerd. De bedoeling van de stellers van het ontwerp is om binnen de sector van de amateurkunsten aan schaalvergroting te doen en om de sector te ontzuilen. De organisaties komen tot stand via een structurele samenwerking tussen de huidige verenigingen en federaties, zijnde de verenigingen erkend op grond van het voornoemde decreet van 24 juli 1991, alle met landelijke werking.

(1) Deze kunstdisciplines zijn theater, dans, beeldcultuur en beeldende kunst, muziek en letteren (artikel 2, 2°, van het ontwerp).

De samenwerking kan verschillende vormen aannemen, met name een fusie, een totaal samenwerkingsverband of een gedeeltelijk samenwerkingsverband.

Het gedeeltelijk samenwerkingsverband houdt beperktere opdrachten en verplichtingen in, maar wordt beschouwd als een overgangsmaatregel. Bij de fusie verliezen de deelnemende verenigingen hun rechtspersoonlijkheid. Bij het totaal samenwerkingsverband is dit niet het geval.

De organisaties zullen gesubsidieerd worden via een systeem van vijfjaarlijkse enveloppes. Om voor subsidiëring in aanmerking te komen dient de organisatie een beleidsplan op te stellen.

Het ontwerp van decreet voorziet bovendien in overgangsmaatregelen. Op dit ogenblik zijn er, binnen de Vlaamse Gemeenschap, per kunstdiscipline verscheidene verenigingen actief. De overgang naar de structurele samenwerking wordt ook financieel gestimuleerd. Voor sommige deeldisciplines wordt de fusie, als enige vorm van samenwerking, verplicht opgelegd.

- b) hoofdstuk III van het ontwerp heeft betrekking op de taken en de subsidiëring van het landelijk steunpunt voor amateurkunsten (artikelen 13 en 14 van het ontwerp);

.../...

- c) hoofdstuk IV van het ontwerp bevat een regeling voor de subsidiëring van projecten (artikel 15 van het ontwerp). Deze regeling beoogt de subsidiëring van specifieke tijdelijke acties, ook uitgaande van andere dan de organisaties voor amateurkunsten. Elk project moet wel ingediend worden in partnership met een organisatie voor amateurkunsten of met het steunpunt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Luidens artikel 5, § 1, van het ontwerp kunnen enkel nog fusies of totale samenwerkingsverbanden worden erkend. Voor een overgangsperiode van vijf jaar kunnen ook gedeeltelijke samenwerkingsverbanden worden erkend (artikel 5, § 2). Voor elke discipline of deeldiscipline kan slechts één organisatie worden erkend (artikel 5, § 3).

Alle verenigingen met een landelijke werking inzake amateurkunsten zullen derhalve per discipline in een organisatie moeten opgaan indien ze nog overheidssteun willen genieten. In een aantal gevallen (artikel 16 van het ontwerp) wordt de fusie zelfs volledig verplicht. De federaties en verenigingen moeten tenslotte zelf een keuze maken hoe ze zich organiseren, zo niet beslist de minister (artikel 17 van het ontwerp).

1.2. Artikel 27 van de Grondwet bepaalt dat de Belgen het recht van vereniging hebben. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof erkent deze grondwetsbepaling "het recht om zich te verenigen, alsook het recht om zich niet te

.../...

verenigen, en verbiedt het dat recht aan preventieve maatregelen te onderwerpen" (1). Ook verenigingen zelf genieten van de vrijheid van vereniging (2).

1.3. De overheid is niet verplicht verenigingen te erkennen en hun subsidies te verlenen. Indien de overheid dit wel wenst te doen, kan zij daarbij erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden bepalen. De vrijheid van vereniging belet de overheid niet om werkings- en toezichtsregelen te bepalen, met het oog op subsidiëring. Bij de keuze van die maatregelen zal er moeten worden voor gewaakt dat het grondwettelijk voorschrift inzake de vrijheid van vereniging geen geweld wordt aangedaan.

Omdat ook verenigingen de vrijheid van vereniging genieten, kan de overheid echter niet zonder meer als subsidiëringsvoorwaarde het lidmaatschap van een overkoepelende vereniging verplicht stellen, of, zoals in het ontwerp, de verenigingen verplichten op te gaan in een overkoepelende organisatie.

1.4. De verplichtingen die door het ontwerp worden opgelegd aan verenigingen, meer bepaald de "associatiedwang", zullen moeten worden afgewogen met de vrijheid van vereniging. In de eerste plaats veronderstelt dit dat de stellers van het ontwerp duidelijker toelichten en motiveren

(1) Arbitragehof, nr. 121/98, 3 december 1998, overweging B.9.

(2) Zie bijv. Arbitragehof, nr. 23/89, 13 oktober 1989, overweging B.2.11.

waarom deze associatiedwang noodzakelijk en verantwoord is.

2. Ook vanuit het oogpunt van het in artikel 10 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel moet uitgelegd worden waarom het onderscheid tussen verenigingen die behoren tot of opgaan in de ene organisatie, enerzijds, en aparte verenigingen amateurkunsten met landelijke werking, anderzijds, verantwoord is. Men weet immers dat een dergelijk verschil in behandeling, volgens de rechtspraak van het Arbitragehof, enkel aanvaardbaar is voorzover dat verschil op een objectief criterium berust en, gelet op het doel en de gevolgen van de beoogde maatregelen, in redelijkheid verantwoord is.

3. De ontworpen regeling moet ook getoetst worden aan de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt. De bepalingen van het ontwerp betreffen immers de schone kunsten, een culturele aangelegenheid die, krachtens artikel 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen (1).

(1) De genoemde wet van 16 juli 1973 is, luidens haar artikel 2, immers onder meer van toepassing op alle overheidsmaatregelen genomen inzake de culturele aangelegenheden als bedoeld in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap. De opsomming van artikel 2 van de wet van 16 juli 1973 werd vervangen door de opsomming opgenomen in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3.1. Krachtens artikel 1 van de voornoemde wet van 16 juli 1973 mogen de decreten inzake cultuur geen enkele discriminatie om ideologische en filosofische redenen bevatten, noch afbreuk doen aan de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden.

Het ontwerp bepaalt dat tot de fusie of het samenwerkingsverband "alle federaties en verenigingen met landelijk karakter" toegang moeten hebben tot deze organisatie (zie o.m. artikel 6, § 1, 2°, van het ontwerp). Het ontwerp bevat echter geen enkele waarborg dat de dienstverlening door de organisatie geen enkele discriminatie zal inhouden van de amateurkunstbeoefenaars (individueel of als vereniging) op grond van levensbeschouwing e.d. Het ontwerp bepaalt enkel dat de organisatie zich dienstverlenend moet opstellen tegenover haar leden en andere belangstellenden (artikel 5, § 3, van het ontwerp).

3.2. Aangezien het ontwerp in hoofdzaak betrekking heeft op de erkenning en de subsidiëring van overkoepelende, landelijke verenigingen - in het ontwerp zijn dat de organisaties die ontstaan uit één of meer federaties en verenigingen met landelijk karakter - is terzake artikel 11 van de voormelde wet van 16 juli 1973 van toepassing. Dat artikel luidt als volgt :

"Art. 11. Wanneer het gaat om erkende instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap, bepaalt het decreet dat de financiële tegemoetkoming van de overheden gelijktijdig omvat :

- de subsidiëring van een kern van personeelsleden;

.../...

- de jaarlijkse toekenning van een basistoelage voor de werking;
- de subsidiëring op grond van werkelijk ge-presteerde activiteiten.

De voorwaarden en de procedure van erkenning worden naargelang van het geval bij wet of bij decreet vastgesteld".

Die wetsbepaling sluit weliswaar niet uit dat de decreetgever bepaalde delegaties aan de regering zou verlenen. Een dergelijke delegatie mag evenwel niet zover gaan dat zij het aan de regering zou overlaten regels vast te stellen die voor de erkenning essentieel zijn (1). De aan de regering verleende opdrachten mogen m.a.w. slechts betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen (2).

Het bepaalde in artikel 7, § 1, van het ontwerp overstijgt de grenzen van die aldus afgebakende delegatie. De ontworpen bepaling machtigt immers de regering om de vijf jaar de lijst van de kunstdisciplines aan te passen. Het gehele toepassingsgebied van het ontworpen decreet kan hierdoor in het gedrang worden gebracht. Dit is van-

(1) Vgl. i.v.m. de overeenkomstige bepaling van artikel 24, § 5, van de Grondwet, de arresten van het Arbitragehof van o.m. 2 juli 1996, nr. 43/96, overw. B.6; 18 december 1996, nr. 80/96, overw. B.3.3.

(2) Vgl. de arresten van het Arbitragehof van o.m. 15 mei 1996, nr. 30/96, overw. B.5.7; 18 december 1996, nr. 76/96, overw. B.3.3.

zelfsprekend een essentieel element van de erkenningsregeling.

De andere in het ontwerp bepaalde delegaties aan de Vlaamse regering daarentegen lijken, vanuit dit oogpunt, geen probleem te stellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1.1. In 3° wordt het begrip "federatie" gedefinieerd als een vereniging die erkend is krachtens de vigerende regeling, vervat in het voornoemde decreet van 24 juli 1991 (1). In de toelichting bij deze definitie wordt echter ook gewag gemaakt van "hun provinciale geledingen indien zij een aparte rechtspersoonlijkheid hebben".

De memorie van toelichting en de normatieve tekst van artikel 2, 3°, dienen op dit punt op elkaar te worden afgestemd.

1.2. Bovendien moet worden opgemerkt dat, blijkens artikel 4 van het decreet van 24 juli 1991, ook autonome streekverenigingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad

(1) Overigens dient de verwijzing - in deze definitie - naar het decreet van 24 juli 1991 te gebeuren met vermelding van het volledige en juiste opschrift van dat decreet. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 21 van het ontwerp.

voor erkenning in aanmerking kunnen komen. Van die verenigingen is echter in de voornoemde definitie van artikel 2, 3°, van het ontwerp geen sprake.

2. In fine van de definitie sub 5° schrijve men "als een Vlaamse provincie" in plaats van "als een provincie".

Artikel 3

Dit artikel bevat geen normatieve bepaling en dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 4

1. Artikel 4 vormt het enige artikel van afdeling 1 van hoofdstuk II van het ontwerp en bevat een erkenningsvoorwaarde en geen definitie. Artikel 4 hoeft derhalve niet in een afzonderlijke afdeling van hoofdstuk II van het ontwerp te worden opgenomen.

Men schrappe derhalve het opschrift "Afdeling 1. Definitie". De overige afdelingen van het ontworpen hoofdstuk II dienen dan te worden vernummerd.

2. Luidens artikel 4 dient een organisatie voor amateurkunsten te ontstaan uit één of meer federaties en verenigingen met landelijk karakter.

.../...

Gelezen in samenhang met artikel 2, 3°, van het ontwerp, kunnen derhalve ook verenigingen met landelijk karakter die niet zijn erkend op grond van het decreet van 24 juli 1991 in aanmerking komen voor het doen ontstaan van een organisatie voor amateurkunsten, bij wege van fusie of bij wege van een totaal samenwerkingsverband. Het is de Raad van State niet duidelijk of zulks wel de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

3.1. De kunstdisciplines waarnaar verwezen wordt in artikel 4 van het ontwerp, dienen in overeenstemming met artikel 2, 2°, van het ontwerp op de juiste wijze te worden vermeld.

Men schrijve derhalve "beeldcultuur en beeldende kunst" in plaats van "beeld".

3.2. In artikel 4 van het ontwerp wordt alleen verwezen naar de kunstdisciplines zelf. Uit de toelichting bij dit artikel, gelezen in samenhang met artikel 5, § 3, van het ontwerp, lijkt echter te moeten worden afgeleid dat ook organisaties kunnen ontstaan en erkend worden voor deeldisciplines.

Ook deze discrepantie tussen de memorie van toelichting en de normatieve tekst zal moeten worden weggevoerd.

Artikel 9

.../...

Luidens paragraaf 4 van dit artikel kan de Vlaamse regering "accenten leggen in het kader van haar prioriteitenbeleid met betrekking tot de amateurkunsten zoals geformuleerd in haar beleidsnota".

Op zichzelf heeft een dergelijke bepaling geen normatieve waarde, en kan zij dus beter worden weggelaten uit het ontwerp.

De toelichting bij de ontworpen paragraaf 4 lijkt echter te wijzen op een overleg tussen de erkende organisatie en de Vlaamse regering omtrent de invulling van het beleidsplan dat krachtens artikel 9, § 2, door deze organisatie dient te worden opgesteld. Indien het effectief de bedoeling is van de stellers van het ontwerp een dergelijk overleg te institutionaliseren, verdient het aanbeveling artikel 9, § 2, van het ontwerp in die zin aan te vullen.

Artikel 13

In 2° van dit artikel schrappe men de term "Vlaanderen", omdat dit begrip juridisch niet bestaat. Ook de woorden "het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest" dienen geschrapt te worden aangezien de decreetgever niet bevoegd is ten aanzien van dit gewest.

In fine van artikel 13, 2°, van het ontwerp schrijve men derhalve "in de Vlaamse Gemeenschap" in plaats van "in Vlaanderen en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest".

.../...

Artikel 15

Het verdient aanbeveling het bepaalde onder paragraaf 3, 2°, weg te laten, aangezien de bedoelde gevallen ook onder 1° van dezelfde paragraaf 3 vallen.

Artikel 17

In paragraaf 1 van dit artikel is sprake van een "samenwerkingsverband". Gelet op de artikelen 4 en 5 van het ontwerp, verdient het evenwel aanbeveling gewag te maken van een "organisatie".

De vakantiekamer was samengesteld uit

de Heren	A. BEIRLAEN,	kamervoorzitter, voorzitter
	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraad,
	E. WYMEERSCH,	assessoren van de
	A. SPRUYT,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

A. BEIRLAEN