

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.034/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 december 2000 door de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Brusselse Aangelegenheden en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot regeling van de beroepsprocedure tegen beslissingen van het Vlaams Fonds voor de Letteren voor inbreuken van formele of procedurele aard", heeft op 19 december 2000 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"De bezwaarprocedures voor 2000 werden vorige maand binnen het Vlaams Fonds voor de Letteren afgerond. Op dit ogenblik liggen reeds enkele verzoekschriften ter tafel bij de Adviserende beroepscommissie voor culturele aangelegenheden. Het is voor alle betrokkenen aangewezen dat onmiddellijk maatregelen worden genomen op het vlak van de beroepsprocedure tegen beslissingen van de Raad van Deskundigen bij het Vlaams Fonds voor de Letteren voor inbreuken van formele en procedurele aard, zodat de reeds ingestelde beroepen behandeld kunnen worden teneinde de rechten van de beroepsinstellers maximaal te kunnen waarborgen en zodat deze eerste beroepen afgehandeld kunnen worden voordat de betrokken indieners van het beroep een nieuwe aanvraag voor 2001 indienen".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het decreet van 30 maart 1999 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de letteren voorziet in de mogelijkheid voor het Fonds om subsidies voor de Nederlandstalige letteren toe te kennen. Artikel 15, § 1, van het decreet bepaalt dat over een subsidieaanvraag advies wordt gegeven door een van de bijzondere adviescommissies, waarna over de aanvraag beslist wordt door de Raad van deskundigen. Tegen het voornoemde advies kan een "bezwaar", gesteund op inhoudelijke gronden, bij het Fonds worden ingediend. Tegen de beslissing van de Raad van deskundigen kan ook een "beroep", gesteund op formele of procedurele gronden, bij de Adviserende Beroepscommissie inzake culturele aangelegenheden worden ingediend.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe nadere regels vast te stellen voor de hiervóór bedoelde "beroeps"-procedure. Het ontwerp regelt de wijze waarop het beroep ingesteld moet worden (artikel 1), het onderzoek van de ontvankelijkheid ervan (artikel 2), de eventuele opschorting van de behandeling van het beroep, als terzelfder tijd een bezwaar is ingediend (artikel 3), de termijn waarbinnen de Adviserende Beroepscommissie een advies moet geven (artikel 4), de nieuwe behandeling van de aanvraag door de Raad van deskundigen (artikel 5), en de rol van de vertegenwoordiger van de Vlaamse regering bij het Fondsbestuur (artikel 6).

ALGEMENE OPMERKINGEN

.../...

1. Voor een goed begrip van het verloop van de procedure i.v.m. het onderzoek van een subsidieaanvraag, dienen de bepalingen van artikel 15, § 1, van het decreet van 30 maart 1999 nader bekeken te worden.

Als een subsidieaanvraag wordt ingediend, moet die eerst door het secretariaat van het Fonds getoetst worden aan de formele criteria, d.i. de criteria bedoeld in artikel 15, § 2, A, van het decreet (1).

De aanvraag wordt dan verder onderzocht door een bijzondere adviescommissie. Die commissie geeft een niet-bindend advies. Daarop wordt over de aanvraag beslist door de Raad van deskundigen.

De afgewezen aanvrager kan "tegen het advies van de bijzondere adviescommissie" een bezwaar indienen. In werkelijkheid gaat het om een bezwaar tegen de beslissing van de Raad van deskundigen, die trouwens kan afwijken van het bedoelde advies. Dit bezwaar leidt tot een nieuwe beoordeling van de aanvraag door de Raad van deskundigen.

(1) Het decreet bepaalt niet uitdrukkelijk wat er moet gebeuren als het secretariaat van oordeel is dat de aanvraag niet beantwoordt aan de formele criteria. Aangenomen kan worden dat het secretariaat de aanvrager van zijn zienswijze op de hoogte moet brengen, zodat de aanvrager zijn aanvraag eventueel kan intrekken of aanvullen. Het secretariaat is echter niet bevoegd om te beslissen dat de aanvraag niet verder onderzocht zal worden.

Het decreet bepaalt dat het bezwaar alleen maar op inhoudelijke gronden gesteund kan zijn. De bezwaarprocedure kan dan ook omschreven worden als een procedure die strekt tot de "heroverweging" van de genomen beslissing.

De afgewezen aanvrager kan ook een beroep instellen tegen de beslissing van de Raad van deskundigen, als hij van oordeel is dat die aangetast is door formele of procedurele gebreken. In dat geval wordt het beroep onderzocht door de Adviserende Beroepscommissie. Deze brengt advies uit bij het Fondsbestuur (1), dat dan beslist over het beroep. Als het beroep ingewilligd wordt, verwijst het Fondsbestuur de zaak terug naar de Raad van deskundigen, die de aanvraag dan opnieuw moet onderzoeken, in het licht van het eerder gegeven advies van de bijzondere adviescommissie.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp wijkt op een aantal punten af van die in het decreet vastgestelde regeling.

2.1. Zo lijkt het ontwerp te voorzien in een beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep, niet door de

(1) De Adviserende Beroepscommissie beoordeelt enkel de grieven van formele of procedurele aard; ze geeft geen inhoudelijke appreciatie van de subsidieaanvraag (artikel 15bis 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).

Adviserende Beroepscommissie zelf, maar door het secretariaat ervan (artikel 2, §§ 1 en 2).

Het decreet bepaalt echter dat het beroep ingediend wordt "bij de Adviserende Beroepscommissie". Bij gebreke van een uitdrukkelijke opdracht van bevoegdheid aan het secretariaat, is het de Beroepscommissie zelf die zich moet uitspreken over de ontvankelijkheid van het ingestelde beroep. De Beroepscommissie kan een beroep overigens niet onontvankelijk verklaren, maar kan (ook op dit punt) alleen maar een advies geven; het staat integendeel aan het Fondsbestuur om te beslissen over de ontvankelijkheid van het beroep.

2.2. Voorts gaat het ontwerp ervan uit dat een beslissing van de Raad van deskundigen terzelfder tijd het voorwerp kan uitmaken van een bezwaar (bij de Raad zelf) en van een beroep (bij de Adviserende Beroepscommissie). Het ontwerp bepaalt dat in een dergelijk geval de bezwaarschriftprocedure eerst afgehandeld moet worden, en dat de beroepsprocedure daarna voortgezet wordt (artikelen 3, §§ 1 en 2, en 4, § 2).

Die regeling verliest uit het oog dat het bezwaar gericht is op een heroverweging van de aanvraag, met als gevolg dat de nieuwe, op bezwaar genomen beslissing in de plaats komt van de aanvankelijke beslissing. In die optiek heeft het geen zin om een beroep, ingesteld tegen de oorspronkelijke beslissing, na afloop van de bezwaarprocedure te behandelen. Aangezien een andere beslissing in de plaats gekomen is van de oorspronkelijke beslissing, is het

.../...

beroep tegen die oorspronkelijke beslissing zonder voorwerp geworden. Het staat aan de aanvrager om voor zichzelf uit te maken, na afwijzing van zijn bezwaar, of de nieuwe beslissing aangetast is door gebreken van formele of procedurele aard; in voorkomend geval kan hij dan tegen die nieuwe beslissing beroep instellen.

Vanzelfsprekend kan de aanvrager m.b.t. de oorspronkelijke beslissing van oordeel zijn dat het geen zin heeft om een bezwaar in te dienen, maar wel om beroep in te stellen. De mogelijkheid om in een dergelijk geval meteen beroep in te stellen, wordt door het decreet niet uitgesloten.

Concreet betekent zulks dat de aanvrager ten aanzien van de oorspronkelijke beslissing van de Raad van deskundigen de keuze heeft :

- hij kan tegen die beslissing bezwaar indienen (1); tegen de op bezwaar gewezen beslissing kan hij later eventueel beroep indienen;
- hij kan tegen de (oorspronkelijke) beslissing ook meteen beroep instellen; in dat geval doet hij stilzwijgend afstand van zijn recht op een heroverweging door de Raad van deskundigen.

(1) Stelt hij terzelfder tijd ook beroep in, en blijkt achteraf dat het bezwaar ontvankelijk is (zodat daarover ook ten gronde uitspraak gedaan zal zijn), dan moet het beroep afgewezen worden bij gebrek aan voorwerp.

Het ontwerp zou zo aangepast moeten worden, dat de beroepsprocedure met die keuzemogelijkheid rekening houdt (1).

2.3. Het ontwerp maakt geen melding van het feit dat over het beroep beslist wordt door het Fondsbestuur, na ontvangst van het advies van de Adviserende Beroepscommissie. Het bepaalt integendeel dat de Raad van deskundigen, na ontvangst van het bedoelde advies, een eindbeslissing kan nemen, aldus de indruk wekkend dat het advies rechtstreeks aan de Raad van deskundigen wordt toegestuurd (artikel 5, § 1).

Weliswaar wordt, zoals door de gemachtigde ambtenaar is uiteengezet, de rol van het Fondsbestuur geregeld in artikel 15, § 1, van het decreet. Dit neemt niet weg dat het ontwerp, door daarover het stilzwijgen te bewaren, een verkeerde indruk wekt. Die indruk moet weggenomen worden.

3. Het ontwerp dient grondig herwerkt te worden, in het licht van de hiervóór gemaakte opmerkingen.

De hierna gemaakte opmerkingen worden, gelet op die conclusie, louter subsidiair gemaakt.

(1) De stellers van het ontwerp dienen zich overigens af te vragen of het geen aanbeveling verdient in één enkel besluit én de bezwaarprocedure én de beroepsprocedure te regelen.

SUBSIDIAIR : ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 15bis 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.

Het ontwerp bevat ook bepalingen die beschouwd kunnen worden als de uitvoering van artikel 16, §§ 3 en 4, van dat decreet. Er wordt dan ook beter eveneens naar die bepalingen verwezen.

2. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 15, § 1, van het voornoemde decreet van 30 maart 1999.

Artikel 6 van het ontwerp vindt geen rechtsgrond in die bepaling. Het kan echter wel geacht worden rechtsgrond te vinden in artikel 7, § 13, van het decreet, onder voorbehoud van hetgeen hierna, i.v.m. artikel 6 van het ontwerp, opgemerkt zal worden.

In het tweede lid van de aanhef moet dan ook eveneens naar artikel 7, § 13, van het decreet van 30 maart 1999 verwezen worden.

.../...

3. Het advies van de inspectie van financiën, vermeld in het vierde lid van de aanhef, is niet op 10 oktober 2000, maar op 18 oktober 2000 gegeven.

4. De motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag, opgenomen in het vijfde lid van de aanhef, stemt niet overeen met de in de adviesaanvraag zelf gegeven motivering. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten de in de adviesaanvraag opgegeven redenen (letterlijk) in de aanhef van de betrokken verordening overgenomen worden.

Artikel 2

In paragraaf 1 wordt de term "bezwaarschrift" gebruikt. Nu het decreet een duidelijk onderscheid maakt tussen een "bezwaar" en een "beroep", en het in het voorliggende ontwerp enkel om het "beroep" gaat, kan de term "bezwaarschrift" beter vermeden worden.

Artikel 5

Volgens paragraaf 2 moet het Fonds de eindbeslissing aan de aanvrager meedelen "binnen een maand" nadat het Fondsbestuur het advies van de Adviserende Beroepscommissie heeft ontvangen.

.../...

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of één maand volstaat voor het nemen van een beslissing (door het Fondsbestuur) over het beroep, het doorsturen van het advies van de Adviserende Beroepscommissie naar de Raad van deskundigen, het nemen van een nieuwe beslissing (door de Raad van deskundigen) over de aanvraag zelf, het bekrachtigen (door het Fondsbestuur) van die nieuwe beslissing, en het meedelen ervan aan de aanvrager. In voorkomend geval zal, minstens voor het geval dat het Fondsbestuur het beroep inwilligt en het dossier terug verwijst naar de Raad van deskundigen, in een langere termijn voorzien moeten worden.

Artikel 6

Volgens het derde lid kan de vertegenwoordiger van de Vlaamse regering de "beslissing" van het Fondsbestuur opschorten, als het Fonds de adviezen van de Adviserende Beroepscommissie "niet, of niet tijdig, in behandeling neemt".

De Raad van State ziet niet goed in hoe het niet (of niet tijdig) behandelen van een advies toch tot een "beslissing" aanleiding kan geven. A fortiori is ook niet duidelijk hoe het stilzitten van het Fonds "opgeschort" kan worden.

Artikel 8

Volgens dit artikel heeft het ontworpen besluit terugwerkende kracht tot 1 januari 2000.

.../...

Het retroactief invoeren van procedureregels heeft normaal geen zin. Het is beter de nieuwe regels alleen voor de toekomst te doen gelden. Wat de vóór de inwerkingtreding ingediende beroepen betreft, kan dan in een overgangsregeling voorzien worden (1).

(1) Er zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat de beroepen die vóór de inwerkingtreding van het ontworpen besluit zijn ingesteld, verder behandeld worden volgens de regels vastgesteld in dat besluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER