

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.194/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 mei 2004 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de uitvoering van het Kunstendecreet van 1 april 2004", heeft op 8 juni 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering beoogt de uitvoering van het decreet houdende de subsidiëring van kunstenuorganisaties, kunstenaars, organisaties voor kunsteducatie en organisaties voor sociaal-artistieke werking, internationale initiatieven, publicaties en steunpunten, aangenomen door het Vlaams Parlement op 1 april 2004 ⁽¹⁾.

Dit decreet, het zgn. Kunstendecreet, bevat een regeling in verband met de subsidiëring van kunstenuorganisaties (hoofdstuk II), kunstenaars (hoofdstuk III), organisaties voor kunsteducatie en organisaties voor sociaal-artistieke werking (hoofdstuk IV), internationale initiatieven (hoofdstuk V), publicaties en opnameprojecten (hoofdstuk VI) en steunpunten op het vlak van de kunsten (hoofdstuk VII). Het decreet voorziet eveneens in bepalingen over de beoordeling van de kwaliteit, waarbij het o.m. voorziet in de oprichting van beoordelingscommissies en een adviescommissie kunsten (hoofdstuk VIII).

Voor al deze vormen van subsidiëring legt het decreet de technieken en vormen van subsidiëring, de basisvoorwaarden en de beoordelingscriteria in het algemeen vast. Aan de Vlaamse regering wordt opdracht gegeven om de nadere regelen te bepalen inzake de aanvraag van de subsidies, inzake het onderzoek van de aanvraag, inzake de procedure voor de subsidiëring, enz.

⁽¹⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-04, nr. 2019/8.

Het ontwerp van besluit strekt tot de uitvoering van deze opdrachten. Voor elke specifieke vorm van artistieke werking wordt in afzonderlijke subsidiëringsregels voorzien (hoofdstukken II tot VII). Tevens wordt in structuren voorzien om de kwaliteit te beoordelen (hoofdstuk VIII).

ALGEMENE OPMERKING

3. In zijn advies 35.954/3 van 28 oktober 2003 over het ontwerp dat geleid heeft tot het Kunstendecreet heeft de Raad van State o.m. het volgende opgemerkt:

"In verscheidene bepalingen wordt de Vlaamse regering gemachtigd om aanvullende beoordelingscriteria te bepalen, ter aanvulling van criteria die in het ontworpen decreet zelf worden bepaald. (...)

Deze delegaties zijn erg ruim aangezien geen enkele maatstaf wordt aangegeven waarnaar de Vlaamse regering zich bij de uitoefening van de machtiging moet richten.

Om in overeenstemming te zijn met de regels inzake de verdeling van de bevoegdheid tussen de decreetgever en de Vlaamse regering, zou minstens de finaliteit van de aanvullende criteria moeten worden vermeld.

In zoverre de delegaties betrekking hebben op subsidies aan organisaties die zich richten tot de hele Vlaamse Gemeenschap, voldoen ze bovendien niet aan het legaliteitsbeginsel van artikel 11 van de Cultuurpactwet. Voor die subsidies zouden alle beoordelingscriteria door de decreetgever zelf vastgesteld moeten worden" ⁽²⁾.

In de door het Vlaams Parlement goedgekeurde tekst van het Kunstendecreet komen deze machtigingen aan de regering om aanvullende criteria vast te stellen, nog steeds voor. Er wordt wel gepreciseerd dat die aanvullende criteria bepaald moeten worden "in functie van de door (de Vlaamse regering) geformuleerde prioriteiten" ⁽³⁾. Er wordt ook telkens bepaald dat de adviescommissie, bedoeld in artikel 80 van het decreet, de Vlaamse regering adviseert bij het bepalen van aanvullende criteria met betrekking tot de artistieke of inhoudelijke kwaliteit van de gesubsidieerde activiteit.

⁽²⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 35.954/3 van 28 oktober 2003, *Parl. St.*, VI. Parl., 2003-04, nr. 2019/1, (75), pp. 80-81, nr. 3.2.2.

⁽³⁾ Zie de artikelen 8, § 2, 17, § 2, 27, § 3, 32, § 2, 37, § 4, 43, § 3, 50, § 3, 63, tweede lid, en 66, tweede lid, van het Kunstendecreet.

Met het voorliggende ontwerp van besluit beoogt de Vlaamse regering deze machtiging om aanvullende criteria vast te stellen in een aantal gevallen te subdelegeren aan de minister bevoegd voor cultuur. Die subdelegaties zijn met name vervat in de artikelen 6, § 1, 12, 25, § 1, 31 en 34, § 1, van het ontwerp.

Het is de Vlaamse regering niet verboden om bepaalde bevoegdheden aan haar leden te subdelegeren. Het is echter kennelijk de bedoeling van de decreetgever geweest om de mogelijkheid tot het vaststellen van aanvullende criteria te binden aan de prioriteiten die door de Vlaamse regering zijn bepaald ⁽⁴⁾. De in het ontwerp bedoelde subdelegaties moeten dan ook zo worden begrepen dat ze enkel slaan op het vaststellen van de aanvullende criteria zelf, niet op het formuleren van de beleidsprioriteiten die voor die criteria richtinggevend moeten zijn.

Bovendien moet worden herinnerd aan de beperkingen die voortvloeien uit artikel 11 van de Cultuurpactwet, voorzover het gaat om subsidies aan organisaties die zich richten tot de hele Vlaamse Gemeenschap. In strijd met het advies van de Raad van State heeft de decreetgever ook voor deze subsidies de bevoegdheid tot het bepalen van aanvullende criteria opgedragen aan de Vlaamse regering. De Raad van State moet vaststellen dat de Vlaamse regering, door sommige van die bevoegdheden te subdelegeren aan de bevoegde minister, zich nog verder wil verwijderen van het legaliteitsbeginsel van de Cultuurpactwet. Op dit punt moet de Raad andermaal een voorbehoud maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. In het opschrift dient het Kunstendecreet te worden vermeld met zijn juiste datum, zijnde de datum waarop de Vlaamse regering het decreet heeft bekrachtigd en

⁽⁴⁾ Een amendement om de aanvullende criteria te verbinden aan de prioriteiten zoals die bij het begin van elke legislatuur worden geformuleerd in de beleidsnota Cultuur, is weliswaar verworpen. Dit neemt niet weg dat het Vlaams Parlement, met het oog op het garanderen van een zekere rechtszekerheid, een uitdrukkelijke band wenste met door de regering geformuleerde prioriteiten, ook al werd niet bepaald hoe en wanneer die prioriteiten geformuleerd zouden moeten worden. Zie het verslag namens de Commissie voor Cultuur, Media en Sport, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-04, nr. 2019/6, pp. 26-28.

afgekondigd. De Raad van State betwijfelt of 1 april 2004, de datum waarop het Vlaams Parlement de tekst heeft aangenomen, ook die datum is.

Deze opmerking geldt eveneens voor het vierde lid van de aanhef en voor artikel 1, 1°, van het ontwerp.

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Die wetten bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De verwijzing ernaar is ook in het geheel niet nodig voor een goed begrip van de ontworpen tekst. Het eerste lid dient dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

6. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar het decreet van 19 december 1997 houdende de 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.

Ook dit decreet vormt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en de vermelding ervan is niet nodig of nuttig. Ook het tweede lid dient dus te worden weggelaten.

7. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar het decreet van 13 april 1999 houdende machtiging van de Vlaamse regering om toe te treden tot en mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel Vlaams Audiovisueel Fonds, en in het vijfde lid wordt verwezen naar een besluit van de Vlaamse regering van 25 oktober 2002, genomen ter uitvoering van sommige bepalingen van dat decreet.

Uit het Kunstendecreet blijkt dat sommige activiteiten van kunstenaars, die zich situeren binnen het werkterrein van het Vlaams Audiovisueel Fonds, buiten het toepassingsgebied van het Kunstendecreet vallen (artikel 20, tweede lid, 2°). Organisaties en projecten audiovisuele kunsten vallen wel onder de toepassing van het Kunstendecreet, en komen op grond van dit decreet dus in aanmerking voor subsidie (zie artikel 3, 1°, m), en 2°, h)).

In zoverre het voorliggende ontwerp bepalingen bevat i.v.m. de audiovisuele kunsten, met name i.v.m. "organisaties voor audio-visuele kunsten" (artikel 8, 18°) en i.v.m. "projecten audiovisuele kunsten" (artikel 11), vinden die dus rechtsgrond in het Kunstendecreet, niet in het decreet van 13 april 1999.

Dit laatste decreet dient bijgevolg niet in de aanhef te worden vermeld. A fortiori geldt die conclusie ook voor een besluit genomen ter uitvoering van dat decreet.

Hoofdstuk V

8. Hoofdstuk V (artikelen 35 tot 37) bevat bepalingen i.v.m. de subsidies voor internationale initiatieven, zijnde internationale projecten, werkverblijven, internationale netwerkorganisaties, tegemoetkomingen in reis- en verblijfkosten en transportkosten vanuit en naar het buitenland, en vertalingen uit en naar het Nederlands (artikel 52, § 1, van het Kunstendecreet).

De artikelen 35, § 1, derde lid, en § 3, 1°, tweede lid, en 37, § 3, tweede lid, van het ontwerp bepalen telkens specifieke voorwaarden voor organisaties of natuurlijke personen "die niet gevestigd zijn in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad".

Het toekennen van financiële middelen (onder de vorm van subsidies) en a fortiori het bepalen van subsidievoorwaarden in het kader van een cultureel beleid, behoort tot het regelen van een culturele aangelegenheid. Zoals door het Arbitragehof is benadrukt, o.m. in zijn arrest nr. 54/96 van 3 oktober 1996, moeten de gemeenschappen ook op dit punt de beperkingen van hun territoriale bevoegdheid in acht nemen. Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, is die territoriale bevoegdheid begrensd tot het

.../...

Nederlandse taalgebied en, voor zover het uni-communautaire instellingen betreft, tot het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De ontworpen regeling kan dus geen toepassing vinden op organisaties of personen die gevestigd zijn in België, maar buiten de genoemde taalgebieden.

De mogelijkheid om subsidies toe te kennen aan organisaties of personen in andere landen dan België, behoort daarentegen wel tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. Het toekennen van dergelijke subsidies kan immers worden ingepast in de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake internationale betrekkingen, in samenhang met hun bevoegdheid inzake culturele aangelegenheden.

Het is allicht niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp om de grenzen van de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap te doorbreken, en het ontwerp kan ongetwijfeld worden gelezen op een wijze die conform is met de territoriale bevoegdheidsregels. Niettemin verdient het aanbeveling, om alle mogelijke betwistingen te vermijden, de genoemde bepalingen van het ontwerp te herformuleren op zodanige wijze dat ondubbelzinnig vaststaat dat ze zich enkel richten tot personen en organisaties die in het buitenland gevestigd zijn.

Hoofdstuk VIII

9. Artikel 80, § 1, van het Kunstendecreet draagt de Vlaamse regering op om een adviescommissie op te richten voor het beleidsveld kunsten. Artikel 80, § 4, draagt de regering voorts op om de wijze te bepalen waarop de adviescommissie moet worden samengesteld, en artikel 82 draagt haar op om de aanstellings- en ontslagvoorwaarden van o.m. die commissie te bepalen.

In hoofdstuk VIII van het ontwerp (artikelen 47 tot 50) worden een aantal aspecten van de adviescommissie geregeld, maar, in tegenstelling tot wat geldt voor de beoordelingscommissies, wordt de adviescommissie niet opgericht. Nochtans bepaalt artikel 81 van het Kunstendecreet dat de adviescommissie, evengoed als de beoordelingscommissies, opgericht moet worden "uiterlijk drie maanden na ondertekening van (het Kunstendecreet)".

Het ontwerp zou dan ook best worden aangevuld met bepalingen die formeel uitvoering geven aan de genoemde opdrachten aan de Vlaamse regering.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT