

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.384/3
VAN 28 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 6 april 2009 door de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot bepaling van de procedure voor de erkenning van de landelijk georganiseerd jeugdverenigingen en de regels inzake de toekenning van subsidies aan jeugdverenigingen en de toekenning van de prijs voor het gemeentelijk jeugdbeleid", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van een aantal bepalingen van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid ¹.

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd. In hoofdstuk II worden nadere regels bepaald betreffende het indienen en het behandelen van de aanvraag tot erkenning als landelijk georganiseerde jeugdvereniging. Hoofdstuk III bevat procedureregels met betrekking tot de toekenning van werkingssubsidies als bedoeld bij het decreet van 18 juli 2008. In hoofdstuk IV zijn bepalingen opgenomen in verband met in dat decreet bedoelde projectsubsidies. Hoofdstuk V bevat een definitie van het begrip "informatiedragers" en bepalingen betreffende de intrekking van de erkenning of de stopzetting van de subsidiëring. Hoofdstuk VI bevat de slotbepalingen.

3. Het ontworpen besluit vindt een uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 3, § 2, 2/ en 3/, 29, §§ 1 en 2, eerste en derde lid, 30, §§ 2, 3 en 4, 32, § 2, derde lid, 34, § 3, 35, § 6, 36, § 6, 41, 42, eerste en vierde lid, 43, § 4, en 49, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008.

⁽¹⁾ Dat decreet vloeit voort uit een voorstel van decreet dat nooit om advies aan de Raad van State is voorgelegd. Het bevat een aantal gebreken die kunnen doorwerken op het vlak van de uitvoering, en waarop de Raad van State in dit advies niet steeds kan ingaan.

Voorts dient een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met de artikelen 21, 30, § 1, 31, 32, 33, 34, 35, § 5, 36, § 5, 37 tot 40, 42, 51 en 52 van het decreet van 18 juli 2008.

4. Van een aantal bepalingen van het ontworpen besluit dient de rechtsgrond nader te worden onderzocht.

4.1. Strikt genomen wordt bij artikel 30, § 2, van het decreet van 18 juli 2008 vereist dat de betrokken vereniging ook van een voornemen tot erkenning op de hoogte wordt gebracht, terwijl artikel 2, § 3, van het ontworpen besluit beperkt blijft tot een voornemen van niet-erkenning.

4.2. Krachtens artikel 32, § 2, derde lid, van het decreet van 18 juli 2008 bepaalt de Vlaamse Regering onder andere de wijze waarop bezwaar kan worden aangetekend tegen beslissingen betreffende het toekennen van aanvullende variabele subsidies aan landelijk georganiseerde jeugdverenigingen.

In artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt weliswaar voorzien in de mogelijkheid van repliek op het advies van de bevoegde administratie en de in artikel 2, 8/, van het decreet van 18 juli 2008 bedoelde adviescommissie (hierna: de adviescommissie), maar niet in een mogelijkheid tot bezwaar tegen de beslissing zelf van de minister, bevoegd voor de culturele aangelegenheden. Aldus wordt onvolkomen uitvoering gegeven aan artikel 32, § 2, derde lid, van het decreet van 18 juli 2008 ².

4.3. Luidens de artikelen 3, § 3, derde volzin, en 4, § 3, eerste lid, derde volzin, van het ontworpen besluit ontvangen de landelijk georganiseerde jeugdverenigingen en de verenigingen bedoeld in de artikelen 35 en 36 van het decreet van 18 juli 2008 voor de volgende drie jaren telkens ten minste het subsidiebedrag dat hen was toegekend voor het

(2) Uiteraard vormt ook de door de gemachtigde ingeroepen mogelijkheid om een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing in te stellen bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, niet het bij artikel 32, § 2, derde lid, van het decreet van 18 juli 2008 bedoelde bezwaar.

lopende jaar wanneer de beslissing over hun subsidieaanvraag hen niet tijdig wordt medegedeeld.

Het decreet van 18 juli 2008 bevat met betrekking tot de genoemde verenigingen geen bepaling die hiertoe juridische grond verschaft, in tegenstelling tot hetgeen is bepaald voor de in artikel 13 ervan genoemde instellingen (zie artikel 20, § 3, tweede lid, van dit decreet); integendeel worden criteria aangegeven op grond waarvan de subsidies voor de volgende periode worden toegekend (zie de artikelen 32, § 2, derde lid, 35, § 3, tweede lid, 36, § 3, tweede lid, en het algemene artikel 43, § 1, tweede lid, ervan).

Ook met betrekking tot artikel 6, tweede lid, tweede volzin, van het ontworpen besluit, kan een gelijkaardige opmerking worden gemaakt, al geldt met betrekking tot de Jeugdraad enkel het algemene toetsingscriterium van artikel 43, § 1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008.

4.4. Luidens artikel 5, § 2, eerste lid, derde volzin, ontvangt de betrokken vereniging de volgende drie jaar telkens ten minste het subsidiebedrag dat haar werd toegekend voor het lopende jaar wanneer de beslissing inzake subsidiëring niet tijdig wordt medegedeeld. Die bepaling spoort niet geheel met artikel 20, § 3, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008, waar met betrekking tot die regel gewag wordt gemaakt van het nemen van die beslissing, en niet van de mededeling ervan. Artikel 5, § 2, derde lid, dient in ieder geval uit het ontwerp te worden weggelaten omdat ook een parafrasering van decreetsbepalingen in beginsel niet toelaatbaar is (zie opmerking 5).

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van artikel 28, § 1, tweede lid, van het ontworpen besluit.

4.5. Bij artikel 28, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt bij wijze van overgangsmaatregel afgeweken van artikel 20, § 3, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008. De Raad van State ziet niet welke bepaling uit dat decreet daartoe rechtsgrond vormt. Dat het decreet van 18 juli 2008 terzake een lacune bevat, doet hieraan geen afbreuk.

5. In artikel 2, § 2, van het ontworpen besluit wordt artikel 30, § 1, van het decreet van 18 juli 2008 geparafraseerd.

Het overnemen van bepalingen van een decreet in een verordenend besluit kan tot verwarring leiden over 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.

Indien het overnemen van de bedoelde bepalingen voor de leesbaarheid van het ontworpen besluit noodzakelijk wordt geacht, dient er een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken bepaling van het decreet te worden aan toegevoegd om de aard van de ontworpen bepaling herkenbaar te houden ("overeenkomstig").

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Het ontworpen besluit heeft eveneens betrekking op jeugdverenigingen die zijn gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Op grond van artikel 127, § 2, van de Grondwet zijn de gemeenschappen met betrekking tot de in artikel 127, § 1, eerste lid, 1/, ervan bedoelde culturele aangelegenheden, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad alleen bevoegd ten aanzien van de instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. De Vlaamse Gemeenschap is bijgevolg enkel bevoegd ten aanzien van de instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Het ontworpen besluit - evenals het decreet van 18 juli 2008 - dient in het licht van de genoemde grondwetsbepaling te worden geïnterpreteerd, en de artikelen 11, eerste lid, en 23, § 2, eerste lid, 2/, ervan dienen gelet hierop te worden aangepast.

7. Luidens de artikelen 2, § 1, eerste lid, 7, 8, tweede lid, en 9 van het ontwerp dienen aanvragen of documenten te worden ingediend of opgesteld overeenkomstig een leidraad die de administratie ter beschikking stelt. Luidens de artikelen 14, derde lid, 19,

.../...

vierde lid, en 22, laatste lid, van het ontwerp stuurt de betrokken vereniging een financieel verslag en een werkingsverslag naar de administratie volgens de door laatstgenoemde geformuleerde voorwaarden.

De in die bepalingen vervatte bevoegdheidstoekenningen aan de administratie zijn slechts toelaatbaar zo ze betrekking heeft op louter praktische toepassingsregels.

8. In de artikelen 14, eerste lid, 19, eerste lid, en 22, eerste lid, van het ontwerp wordt voorzien in de uitbetaling van de subsidies door middel van een voorschot, waarna het saldo wordt uitbetaald als de administratie heeft vastgesteld dat de subsidievoorwaarden werden nageleefd en de subsidie werd aangewend voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend.

Die regeling mag uiteraard niet zo worden geïnterpreteerd dat bij niet-naleving van de subsidievoorwaarden, enkel het saldo van het subsidiebedrag niet zou worden uitbetaald. Krachtens artikel 57, eerste lid, 1/ en 2/, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, dat nog steeds ten aanzien van de gemeenschappen en de gewesten geldt op grond van artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, is de subsidiegerechtigde immers tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie gehouden wanneer hij de voorwaarden waaronder de subsidie werd verleend niet naleeft of de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend.

9. Gevraagd naar de reden waarom in de artikelen 10, § 2, 13 en 21 van het ontwerp niet wordt voorzien in een mogelijkheid voor de subsidieaanvragers om te reageren op het advies van de adviescommissie en van de administratie, antwoordde de gemachtigde:

"Het decreet maakt een onderscheid tussen werkingssubsidies en projectsubsidies (cf. decreet, artikel 2, 10/ en 11/). Het verschil in procedure wordt gemotiveerd door de grotere impact die de beslissing over de werkingssubsidies heeft in vergelijking met de impact die een beslissing over de projectsubsidies heeft (in de praktijk gaat het bij werkingssubsidies over (veel) grotere bedragen en bovendien geldt een beslissing over werkingssubsidies voor de toekenning van een bedrag voor drie jaar, in plaats van maximaal een jaar)."

Ook met betrekking tot andere procedurele verschillen tussen de onderscheiden aanvraagprocedures zal dienen te worden nagegaan of ervoor een afdoende verantwoording bestaat ³.

10. Er dient te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de keuze van de datum van verzending als aanvangspunt voor een beroeps- of bezwaartermijn het recht van verdediging van de geadresseerden op een onevenredige wijze beperkt, doordat die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat zij nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van de beslissing ⁴.

De in het ontwerp opgenomen regels inzake termijnen om een repliek, een bezwaar of een beroep in te dienen, moeten in het licht van deze rechtspraak aan een nieuw onderzoek worden onderworpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. Conform hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin gewag wordt gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en dient het huidige eerste lid ervan (dat het tweede lid wordt) te worden aangepast.

⁽³⁾ Sommige verschillen vinden hun oorsprong in het decreet van 18 juli 2008. Wanneer ze niet zouden kunnen worden verantwoord, kan enkel de decreetgever de ongrondwettigheid ervan verhelpen.

⁽⁴⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 170/2003, 17 december 2003; Grondwettelijk Hof, nr. 166/2005, 16 november 2005; Grondwettelijk Hof, nr. 34/2006, 1 maart 2006; Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006; Grondwettelijk Hof, nr. 85/2007, 7 juni 2007; Grondwettelijk Hof, nr. 123/2007, 26 september 2007; Grondwettelijk Hof, nr. 162/2007, 19 december 2007.

Artikel 2

12. Er dient te worden verduidelijkt wat in artikel 2, § 3, van het ontwerp wordt bedoeld met de woorden "formeel betekend".

Artikel 3

13. De gemachtigde verduidelijkt dat wanneer de in artikel 3, § 2, eerste lid, van het ontwerp bedoelde aanvullende inlichtingen niet tijdig worden verstrekt, ermee in de adviezen van de administratie of de adviescommissie geen rekening hoeft te worden gehouden. Die regel wordt best in de genoemde bepaling opgenomen.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 4, § 2, eerste lid, van het ontwerp.

14. In artikel 3, § 4, van het ontwerp, schrijve men "de in artikel 33 van het decreet van 18 juli 2008 bedoelde driejaarlijkse overeenkomst" in plaats van "een driejaarlijkse overeenkomst".

Artikel 4

15. In artikel 4, § 3, tweede lid, van het ontwerp, schrijve men "de in de artikelen 35, § 5, en 36, § 5, van het decreet van 18 juli 2008 bedoelde overeenkomst" in plaats van "een driejaarlijkse overeenkomst".

Artikel 5

16. In artikel 5, § 2, tweede lid, van het ontwerp, schrijve men "de in artikel 21, van het decreet van 18 juli 2008 bedoelde overeenkomst" in plaats van "een driejaarlijkse overeenkomst".

Een gelijkaardige opmerking geldt voor artikel 28, § 1, derde lid, van het ontwerp.

Artikel 10

17. De vraag rijst waarom in artikel 10, § 2, van het ontwerp de inhoud van de erbij opgelegde motiveringsverplichting niet wordt omschreven, naar analogie van artikel 13, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 18

18. De Raad van State ziet niet in waarom in artikel 18, § 1, tweede lid, van het ontwerp geen gewag wordt gemaakt van de motivering van het erin bedoelde advies en van de inhoud van die verplichting, zoals in artikel 13, tweede lid, van het ontwerp.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van artikel 21, tweede lid, van het ontwerp.

19. In artikel 18, § 3, laatste lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar "het eerste lid, 3/," in plaats van naar "artikel 17, § 3, 3/".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS