# RAAD VAN STATE
# afdeling Wetgeving

advies 68.514/3
van 10 februari 2021

over

een voorstel van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact, wat het waarborgen betreft van een evenredige vertegenwoordiging tussen de ideologische en filosofische strekkingen in de beheers- of bestuursorganen van culturele instellingen die opgericht zijn door of ressorteren onder de Vlaamse overheid’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 484/1)

‡LW-BACVKBEFJ-GIFBEXV‡

Op 15 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact, wat het waarborgen betreft van een evenredige vertegenwoordiging tussen de ideologische en filosofische strekkingen in de beheers- of bestuursorganen van culturele instellingen die opgericht zijn door of ressorteren onder de Vlaamse overheid’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 484/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 2 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 februari 2021.

*

‡LW-BACVKBEFJ-GIFBEXV‡

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

## STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde voorstel van decreet van de Vlaamse Gemeenschap tot wijziging van het decreet van 28 januari 1974 'betreffende het cultuurpact'.

Vooreerst wordt in dat decreet een artikel ingevoegd waarin wordt bepaald dat de vertegenwoordiging van de ideologische en filosofische strekkingen in de beheers- en cultuurorganen van culturele instellingen die opgericht zijn door of ressorteren onder de Vlaamse overheid, een correcte afspiegeling vormt van de aanwezigheid van die strekkingen in het Vlaams Parlement (voorgesteld artikel 8/1 van het decreet van 28 januari 1974; artikel 2 van het voorstel).

Vervolgens wordt een tweede artikel ingevoegd waarin wordt bepaald dat de vernieuwing van de beheers- en bestuursorganen van dezelfde culturele instellingen plaatsheeft binnen een termijn van drie maanden na de volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement, en dat het mandaat van de leden van die organen verstrijkt drie maanden na de volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement. Voor de zittingsperiode 2019-2024 van het Vlaams Parlement worden de beheers- en bestuursorganen van culturele instellingen die nog niet werden vernieuwd, vernieuwd binnen een termijn van drie maanden die ingaat op de dag van bekendmaking van het aan te nemen decreet in het Belgisch Staatsblad (voorgesteld artikel 8/2 van het decreet van 28 januari 1974; artikel 3 van het voorstel).

## BEVOEGDHEID

3.1. In advies 65.276/3 van 27 maart 2019 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, de bevoegdheidsverdeling inzake de bescherming van ideologische en filosofische minderheden als volgt samengevat:

> "3. Artikel 131 van de Grondwet draagt aan de wetgever de bevoegdheid op om de regelen vast te stellen ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen. Het betreft een aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid. De grondwetgever was immers van oordeel dat de federale wetgever, omwille van zijn op ideologisch en filosofisch vlak meer evenwichtige samenstelling, de eerste verantwoordelijke is om discriminaties om ideologische en filosofische redenen te voorkomen.[2-3] Het komt zelfs niet aan de gemeenschappen toe om de bepalingen van de

[1] Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] *Voetnoot 9 van het aangehaalde advies :* H. DUMONT, *Le Pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, Brussel, Bruylant, 1996, II, 38.

‡LW-BACVKBEFJ-GIFBEXV‡

wet van 16 juli 1973 te bevestigen[4] of bij decreet toepasselijk te verklaren op instellingen waarop de wet uit zichzelf reeds toepasselijk is[5].

4. De aan de wetgever in artikel 131 van de Grondwet voorbehouden bevoegdheid is evenwel niet exclusief van aard. Artikel 11 van de Grondwet legt ook aan de decreetgever de verplichting op om de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden te waarborgen. Die bevoegdheid is evenwel beperkt tot het uitvaardigen van een aantal aanvullende voorschriften met betrekking tot verplichtingen die reeds direct uit de wet van 16 juli 1973 voortvloeien.[6] Deze aanvullende voorschriften mogen bovendien niet strijdig zijn met de bepalingen van voornoemde wet.[7„8]

3.2. Bijgevolg moet worden nagegaan of de voorgestelde regeling dergelijke aanvullende voorschriften bevat met betrekking tot verplichtingen die reeds rechtstreeks voorvloeien uit de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en

---

[3] *Voetnoot 10 van het aangehaalde advies:* Dat de grondwetgever enkel de federale wet bedoelde blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 24 december 1970 waarbij artikel 59*bis*, § 7 – het latere artikel 131 – in de Grondwet werd ingevoegd: zie o.a. *Parl.St.* Senaat 1969-70, nr. 391, 21 (“Paragraaf 6 – Bescherming der ideologische en filosofische minderheden. In deze paragraaf zijn twee principen geformuleerd. Volgens het eerste lid moet een wet worden goedgekeurd tot vaststelling van de waarborgen die de ideologische en filosofische minderheden genieten. Deze wet zal slechts aangenomen zijn voor zover zij de meerderheid bekomt in ieder van de taalgroepen van Kamer en Senaat.”) en *Parl.St.* Senaat 1969-1970, nr. 402, 48 (Het vereiste van een wet met een dubbele meerderheid werd naderhand niet meer aangehouden “omdat in het nationaal Parlement een compensatie voorkomt tussen de verschillende filosofische en ideologische strekkingen.”)

[4] *Voetnoot 11 van het aangehaalde advies:* Adv.RvS 20.624/1 van 7 maart 1991 over een voorontwerp van decreet ‘houdende het filmbeleid in de Vlaamse Gemeenschap’. De Raad van State heeft ook opgemerkt dat het decreet van 28 januari 1974 “uit zichzelf geen rechtsgevolgen [heeft]” en het “alleen maar een uiting [is] van de eigen politieke wil” van de toenmalige Cultuurraad voor de Nederlandstalige Cultuurgemeenschap (adv.RvS 13.019/2 van 13 februari 1978 over ‘deux amendements à une proposition de décret garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques’, adv.RvS 15.592/8 van 5 april 1984 over een voorstel van decreet ‘houdende oprichting en werking van de Vlaamse interfederale federatie voor de representatieve turnsport’ en adv.RvS 15.944/8 van 12 april 1984 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 27 november 1984 ‘houdende subsidiëring van verenigingen voor vakantiespeelpleinwerk en van verenigingen voor jeugdvakanties’).

[5] *Voetnoot 12 van het aangehaalde advies:* Adv.RvS 19.964/8 van 8 juni 1990 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 7 november 1990 ‘houdende organisatie en erkenning van lokale radio’s, over amendementen en over een subamendement op dat voorstel’. De Raad van State herinnert eraan dat “de wet van 16 juli 1973 een regeling is die door de nationale wetgever werd uitgevaardigd op grond van de hem bij artikel 59*bis*, § 7, van de Grondwet toegekende bevoegdheid en derhalve buiten de bevoegdheid van de Gemeenschappen valt”.

[6] *Voetnoot 13 van het aangehaalde advies:* Adv.RvS 19.045/8 van 18 september 1990 over een voorontwerp van decreet ‘houdende organisatie van het overleg en de inspraak in het gemeentelijk cultuurbeleid’.

[7] *Voetnoot 14 van het aangehaalde advies:* Adv.RvS 13.019/2 van 13 februari 1978, adv.RvS 19.962/8 van 8 juni 1990 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 27 maart 1991 ‘houdende het statuut van de Nederlandse Radio- en Televisieuitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap’ en adv.RvS 19.045/8 van 18 september 1990.

[8] Adv.RvS 65.276/3 van 27 maart 2019 over een voorstel van decreet ‘houdende wijziging van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact, wat de oprichting van de Vlaamse Cultuurpactcommissie betreft’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1812/2. Zie naast dit advies, en de erin aangehaalde adviezen, ook: adv.RvS 38.161/AV van 24 maart 2005 over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 met het oog op de splitsing van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie’, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 51-1572/002; adv.RvS 39.793/AV van 28 februari 2006 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2009 ‘tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 51-1929/002; adv.RvS 40.329/3 van 4 juli 2006 over voorstel van decreet ‘houdende wijziging en aanvulling van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het Cultuurpact, strekkende tot het invoeren van een Vlaamse Cultuurpactcommissie’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 496/2.

‡LW-BACVKBEFJ-GIFBEXV‡

filosofische strekkingen gewaarborgd wordt' en of die voorschriften niet strijdig zijn met de bepalingen van deze wet.

Dienaangaande moet het volgende worden opgemerkt.

3.3.1. Naar luid van het voorgestelde artikel 8/1 van het decreet van 28 januari 1974 vormt de vertegenwoordiging van de ideologische en filosofische strekkingen in de beheers- en bestuursorganen van culturele instellingen die opgericht zijn door of ressorteren onder de Vlaamse overheid, een correcte afspiegeling van de aanwezigheid van die strekkingen in het Vlaams Parlement.

De gemachtigde gaf omtrent die bepaling de volgende toelichting:

"Het voorgestelde artikel 8.1 geldt enkel als verduidelijking van 'de billijke democratische en werkelijke vertegenwoordiging van de ideologische en filosofische strekkingen' die opgelegd wordt in artikel 8."

3.3.2. Artikel 8 van het decreet van 28 januari 1974, waarnaar de gemachtigde verwijst, luidt:

"§ 1. In toepassing van artikel 3 moeten de overheden de gebruikersgroeperingen en de ideologische en filosofische strekkingen volgens een billijke democratische en werkelijke vertegenwoordiging met medebeslissende of adviserende stem betrekken bij het beheer van de culturele instellingen, opgericht door of ressorterend onder de overheid.

§ 2. Het recht op vertegenwoordiging in een lichaam van beheer, bestuur of advies steunt:

- hetzij op het bestaan van een vertegenwoordigende gebruikersorganisatie in het bevoegdheidsgebied van de overheid;

- hetzij op het bestaan van een vertegenwoordiging van de ideologische of filosofische strekking in de vertegenwoordigende vergadering van de overeenstemmende overheid."

Artikel 3, § 2, van het decreet van 28 januari 1974, bevat een gelijkaardig vereiste, namelijk:

"§ 2. Het begrip filosofische en ideologische strekking steunt op een levensbeschouwelijke opvatting of op een maatschappijvisie.

De vertegenwoordiging van de strekkingen steunt op hun aanwezigheid in de vertegenwoordigende vergadering van de overeenstemmende overheid."

3.3.3. De decreetgever vermag het in de aangehaalde bepalingen vereiste van de vertegenwoordiging van de ideologische of filosofische strekkingen op basis van hun aanwezigheid "in de vertegenwoordigende vergadering van de overeenstemmende overheid",[9]

[9] Deze bepalingen vereisen niet dat deze vertegenwoordiging evenredig is: adv.RvS 41.631/AG van 28 november 2006 over amendementen bij een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2009 'tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt', *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-1929/006, 5.

‡LW-BACVKBEFJ-GIFBEXV‡

aan te vullen, bijvoorbeeld door nader te bepalen hoe die vertegenwoordiging concreet wordt berekend (methode D'Hondt, methode van de grootste resterende resten, …).

3.3.4. Door te bepalen dat de vertegenwoordiging van de ideologische en filosofische strekkingen in de beheers- en bestuursorganen van culturele instellingen die opgericht zijn door of ressorteren onder de Vlaamse overheid, "een correcte afspiegeling van de aanwezigheid van die strekkingen in het Vlaams Parlement" vormt, verduidelijkt het voorgestelde artikel 8/1 van het decreet van 28 januari 1974 echter niet op concrete wijze de draagwijdte van het in artikel 8 van dat decreet vervatte vereiste van de vertegenwoordiging van de ideologische of filosofische strekkingen op basis van hun aanwezigheid in de vertegenwoordigende vergadering van de overeenstemmende overheid. De voorgestelde regeling lijkt, integendeel, niet meer dan een parafrase te zijn, toegespitst op de beheers- en bestuursorganen van culturele instellingen die opgericht zijn door of ressorteren onder de Vlaamse overheid, van hetgeen reeds uit artikel 8 van het decreet van 28 januari 1974 voortvloeit.

3.3.5. Zoals in het in opmerking 3.1 aangehaalde advies 65.276/3 werd gesteld, komt het echter niet aan de gemeenschappen toe om de bepalingen van de wet van 16 juli 1973 te bevestigen.

Bijgevolg moet hetzij artikel 2 van het voorstel worden weggelaten, hetzij het bij dat artikel in te voegen artikel 8/1 van het decreet van 28 januari 1974 op die wijze worden herwerkt dat er sprake is van een reële aanvulling van hetgeen reeds uit artikel 8 van dat decreet voortvloeit, door bijvoorbeeld te concretiseren op welke wijze de vertegenwoordiging van de ideologische of filosofische strekkingen op basis van hun aanwezigheid "in de vertegenwoordigende vergadering van de overeenstemmende overheid" wordt berekend.[10]

3.3.6. Indien ervoor zou worden gekozen het voorgestelde artikel 8/1 van het decreet van 28 januari 1974 te herwerken in de hiervoor vermelde zin, zal erop moeten worden toegezien dat er geen afbreuk wordt gedaan aan hetgeen uit de wet van 16 juli 1973 voortvloeit, en met name aan artikel 9 van die wet, dat overeenkomt met artikel 9 van het decreet van 28 januari 1974. De gemachtigde bevestigde evenwel dat artikel 9 van het decreet van 28 januari 1974 "integraal van toepassing [blijft]" en dat het niet de bedoeling is om af te wijken van artikel 9 van de wet van 16 juli 1973.

3.4.1. In het voorgestelde artikel 8/2 van het decreet van 28 januari 1974 wordt bepaald dat de vernieuwing van de beheers- en bestuursorganen van culturele instellingen die opgericht zijn door of ressorteren onder de Vlaamse overheid, plaatsheeft binnen een termijn van drie maanden na de volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement.

In de toelichting bij het voorstel wordt dienaangaande het volgende gesteld:

[10] Indien het de bedoeling zou zijn om die berekeningsmethode enkel toe te passen op de beheers- en bestuursorganen van culturele instellingen die opgericht zijn door of ressorteren onder de Vlaamse overheid, kan daarbij – zoals thans het geval is – specifiek worden verwezen naar het Vlaams Parlement. Indien, daarentegen, die berekeningsmethode zou worden veralgemeend, moet worden verwezen naar "de vertegenwoordigende vergadering van de overeenstemmende overheid", waarmee ook onder meer de gemeente- en provincieraden worden bedoeld.

‡LW-BACVKBEFJ-GIFBEXV‡

> "De Cultuurpactwetgeving geeft nergens uitstel en stelt geen termijnen vast voor de vertegenwoordiging in de beheers- of cultuurraden van de culturele instellingen. Integendeel, die wetgeving laat de vertegenwoordigingen in het Vlaams Parlement en de culturele instellingen als vanzelfsprekend parallel lopen, zonder enig voorbehoud. Als de strekkingen in het Vlaams Parlement na verkiezingen dus anders vertegenwoordigd blijken, moeten de beheers- en bestuursorganen van die culturele instellingen zo snel mogelijk aangepast en herschikt worden. Daarbij kan, binnen de marge van behoorlijk bestuur, korte tijd gelaten worden voor de praktische organisatie van de vernieuwing, maar het door sommige van die instellingen toegepaste statutaire status quo van verschillende jaren is manifest strijdig met de Cultuurpactwetgeving."

3.4.2. Met de voorgestelde regeling wordt beoogd de vertegenwoordiging van de ideologische of filosofische strekkingen in de beheers- en bestuursorganen van culturele instellingen die opgericht zijn door of ressorteren onder de Vlaamse overheid, beter te doen sporen met de samenstelling van het Vlaams Parlement, waarvan die vertegenwoordiging overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 28 januari 1974 afgeleid is.

Er kan dan ook worden aangenomen dat de voorgestelde regeling een aanvulling uitmaakt van de verplichtingen die uit de wet van 16 juli 1973 voortvloeien. Die aanvulling is ook niet strijdig met de bepalingen van voornoemde wet. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 juli 1973 blijkt immers dat in artikel 9 van die wet het woord "ressorterend" werd ingevoegd in antwoord op de wens "dat in de tekst wordt vermeld dat de regel van de evenredige vertegenwoordiging na iedere vernieuwing van een beraadslagende vergadering in acht moet worden genomen".[11]

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 3

4.1.1. Het voorgestelde artikel 8/2 van het decreet van 28 januari 1974 is van toepassing op de culturele instellingen die opgericht zijn of ressorteren onder de Vlaamse overheid.

Er zal evenwel moeten worden nagegaan of de voorgestelde regeling bestaanbaar is met specifieke bepalingen, hetzij in of ter uitvoering van een decreet, hetzij in de statuten van de betrokken instellingen, die de bestuursperiode van de beheers- of bestuursorganen ervan regelen. Ofschoon de voorgestelde regeling als een latere wilsuiting van de decreetgever kan worden beschouwd met betrekking tot de samenstelling van beheers- en bestuursorganen van de culturele instellingen, die voorrang heeft op die bestaande bepalingen, is het omwille van de rechtszekerheid raadzaam om, wanneer van die bepalingen wordt afgeweken, ze ook formeel worden aangepast.

4.1.2. Ook al heeft het voorgestelde artikel 8/2 van het decreet van 28 januari 1974 een algemene draagwijdte, die regeling lijkt niet van toepassing te kunnen zijn op de in artikel 19 van hetzelfde decreet vermelde "instituten voor radio en televisie", waarvoor immers een specifieke

[11] *Parl.St.* Kamer 1972-73, nr. 633/1, 5.

‡LW-BACVKBEFJ-GIFBEXV‡

regeling geldt, naast hetgeen in de artikelen 8 en 9 van het decreet van 28 januari 1974 wordt bepaald.

Indien het de bedoeling is om de voorgestelde regeling ook op die instellingen van toepassing te verklaren, zal artikel 19 van het decreet van 28 januari 1974 eveneens moeten worden aangepast.

4.2. De voorgestelde regeling leidt ertoe dat de beheers- en bestuursorganen van culturele instellingen die opgericht zijn door of ressorteren onder de Vlaamse overheid *volledig* worden vernieuwd binnen een termijn van drie maanden na de volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement, met inbegrip van de leden die geen vertegenwoordigers zijn van de ideologische en filosofische strekkingen die in die organen worden vertegenwoordigd. De vraag rijst of dit de bedoeling is van de stellers van het voorstel en of ze niet veeleer enkel het mandaat van de vertegenwoordigers van de filosofische en ideologische strekkingen in de voormelde beheers- en bestuursorganen viseren. Indien dit laatste het geval is, zal dit in de voorgestelde regeling uitdrukkelijk moeten worden bepaald.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BACVKBEFJ-GIFBEXV‡