



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.181/3
van 28 februari 2014

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 13 april 1999 houdende machtiging van de Vlaamse Regering om toe te treden tot en om mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel Vlaams Audiovisueel Fonds’

Op 28 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 13 april 1999 houdende machtiging van de Vlaamse Regering om toe te treden tot en om mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel Vlaams Audiovisueel Fonds’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2014.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het decreet van 13 april 1999 ‘houdende machtiging van de Vlaamse Regering om toe te treden tot en om mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel Vlaams Audiovisueel Fonds’.¹ Het ontwerp bevat de volgende wijzigingen:

- de heromschrijving van het doel en de taken van de vereniging zonder winstoogmerk Vlaams Audiovisueel Fonds (hierna: het VAF);

- de heromschrijving van de aangelegenheden waarover met het VAF een beheersovereenkomst dient te worden gesloten;

- de herziening van de regels betreffende de duur en het sluiten van die beheersovereenkomst, alsmede de mogelijkheid om bij de beheersovereenkomst bijkomende opdrachten toe te kennen aan het VAF;

- redactionele aanpassingen;

- de mogelijkheid van terbeschikkingstelling van personeel van de Vlaamse Gemeenschap aan het VAF;

- de opheffing van overgangsbepalingen, opgenomen in artikel 12 van het decreet van 13 april 1999 en in het besluit van de Vlaamse Regering van 25 oktober 2002 ‘houdende uitvoering van de bepalingen van de artikelen 12 en 15 van het decreet van 13 april 1999 houdende machtiging van de Vlaamse Regering om toe te treden tot en om mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel Vlaams Audiovisueel Fonds’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. In het ontworpen artikel 6 (artikel 3 van het ontwerp) wordt bepaald dat tussen de Vlaamse Gemeenschap en het VAF een beheersovereenkomst wordt gesloten waarin onder meer het volgende moet worden geregeld:

“1° de jaarlijkse financiële tegemoetkoming ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap;

2° de verschillende audiovisuele domeinen die voor financiële tegemoetkomingen in aanmerking komen;

3° de verdeling van de middelen over de verschillende audiovisuele domeinen en de regelingen ter zake;

4° de objectieve procedures, de regels en de voorwaarden voor de toekenning van financiële tegemoetkomingen;

¹ Dat decreet is tot stand gekomen op basis van een geamendeerd voorstel van leden van het Vlaams Parlement, dat niet om advies is voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving (zie *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nrs. 1273/1 en 1273/2).

- 5° de doelstellingen van de vereniging, waarop de overeenkomst betrekking heeft, en de performantiemaatstaven die daaraan verbonden zijn;
- 6° het beheer en de werking van de vereniging;
- 7° het toezicht door de Vlaamse Gemeenschap op het gebruik van de middelen die in het kader van de overeenkomst ter beschikking gesteld zijn, en op de realisatie door de vereniging van de doelstellingen en de performantiemaatstaven, vermeld in punt 5°;
- 8° de maatregelen bij niet-naleving door een partij van haar verbintenissen die voortvloeien uit de beheersovereenkomst.”

Bij artikel 2 van het decreet van 13 april 1999 wordt de Vlaamse Gemeenschap gemachtigd om onder de in dat decreet bepaalde voorwaarden toe te treden tot en mee te werken aan de oprichting van het VAF. Uit andere bepalingen van het decreet van 13 april 1999² en uit de statuten van de vereniging zonder winstoogmerk blijkt dat het in wezen de Vlaamse overheid is die over de oprichting van het VAF heeft beslist. Onrechtstreeks heeft de decreetgever aldus een gedecentraliseerde instelling opgericht in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Bij dat laatste artikel worden de gemeenschappen en de gewesten gemachtigd om, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen.

Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 staat eraan niet in de weg dat de decreetgever een bestaand type van privaatrechtelijke rechtspersoon opricht.³ *In casu* gaat het om een vereniging zonder winstoogmerk, hetgeen onder meer tot gevolg heeft dat voor al wat niet uitdrukkelijk in het betrokken decreet wordt geregeld, de wet van 27 juni 1921 van toepassing is. Evenwel dienen daarbij de bij artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gestelde voorwaarden in acht genomen te worden, met name dat het in dat artikel vervatte legaliteitsbeginsel wordt nageleefd. Dat beginsel houdt in dat de essentiële regels betreffende de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de vereniging, alsmede het toezicht erop, bij decreet worden bepaald.

In dit verband dient te worden vastgesteld dat noch in het decreet van 13 april 1999, noch in het ontworpen decreet de samenstelling of de werking van de vereniging wordt geregeld, noch het toezicht erop. De regeling van die aangelegenheden wordt daarentegen voor een deel (namelijk met betrekking tot de werking van en het toezicht op de vereniging) doorgeschoven naar de beheersovereenkomst die de Vlaamse Regering dient te sluiten met het VAF, wat strijdt met het in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 neergelegde legaliteitsbeginsel.

Het regelen van de werking van en het toezicht op het VAF in de ermee te sluiten beheersovereenkomst, alsmede van de voorwaarden waaronder en de manier waarop de door het VAF te verdelen financiële tegemoetkomingen worden toegekend, is overigens ook in strijd met de regels en de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen. Die regels

² Zie inzonderheid de artikelen 3 en 5, 1°, de (ontworpen) artikelen 6 en 7, artikel 10 en het (ontworpen) artikel 11 van het decreet van 13 april 1999.

³ GwH 25 oktober 2000, nr. 105/2000, B.5.2.

staan immers eraan in de weg dat een beheersovereenkomst meer inhoudt dan de praktische concretisering van bepalingen die door de daartoe bij of krachtens de Grondwet aangewezen organen tot stand zijn gebracht.

3. Daarenboven dient erop te worden gewezen dat, voor zover de door het VAF te verlenen subsidies betrekking hebben op subsidies aan instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de hele Vlaamse Gemeenschap, artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’ van toepassing is. Dat betekent dat het in dat artikel vervatte legaliteitsbeginsel in acht dient te worden genomen, terwijl de genoemde subsidiëring thans wordt geregeld in de beheersovereenkomst die met het VAF wordt gesloten (zie het ontworpen artikel 6, 2°, 3° en 4° – artikel 3 van het ontwerp), en dat ook de materiële voorschriften die artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 bevat, in acht dienen te worden genomen.

4. Conclusie is derhalve dat zowel het decreet van 13 april 1999 als het ontworpen decreet fundamenteel dienen te worden herwerkt. Om die reden ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, af van een nader onderzoek van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT