Vlaams Parlement

1812 (2018-2019) – Nr. 2
ingediend op 27 maart 2019 (2018-2019)

Advies

van de Raad van State

over het voorstel van decreet

van Jan Peumans

houdende wijziging
van het decreet van 28 januari 1974
betreffende het cultuurpact, wat de oprichting
van de Vlaamse Cultuurpactcommissie betreft

Documenten in het dossier:
1812 (2018-2019) – Nr. 1: Voorstel van decreet

verzendcode: CUL

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 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. 1812/1)

Op 28 januari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken 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. 1812/1)

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 19 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON 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 27 maart 2019.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het voorstel van decreet strekt ertoe het decreet van 28 januari 1974 'betreffende het cultuurpact' te wijzigen met het oog op de oprichting van een Vlaamse Cultuurpactcommissie. Die commissie heeft tot taak om de naleving van de bepalingen van het voormelde decreet te controleren.

Het voorstel bepaalt de samenstelling van de Vlaamse Cultuurpactcommissie, de duur van het mandaat als lid van de Commissie, de onverenigbaarheid met een politiek kiesmandaat, de eedaflegging, de vertrouwelijkheid, het presentiegeld en de vergoedingen voor reis- en verblijfkosten, de aanduiding van een voorzitter en ondervoorzitters, de financiering van de Commissie, de bijstand door personeelsleden die de Vlaamse Regering ter beschikking stelt en de vaststelling van het huishoudelijk reglement door de Vlaamse Regering (artikelen 4 en 5 van het voorstel).

Een klacht bij de Vlaamse Cultuurpactcommissie is enkel ontvankelijk als de verzoeker van een belang doet blijken of kan aantonen dat de betwiste beslissing enig nadeel veroorzaakt, de klacht betrekking heeft op de niet-naleving van het decreet en het niet gaat om "een nieuwe klacht" (artikel 7). Die laatste voorwaarde houdt in dat de verzoeker dezelfde klacht eerst heeft ingediend bij de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie, vermeld in de wet van 16 juli 1973 'waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt', de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie de klacht niet heeft afgehandeld binnen de wettelijk voorgeschreven termijn en de verzoeker na het verstrijken van die termijn de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie heeft gevraagd om het verder onderzoek van de klacht stop te zetten. Ook dient verzoeker zijn klacht bij de Vlaamse Cultuurpactcommissie in te dienen binnen een termijn van zestig dagen nadat hij aan de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie gevraagd heeft om het verder onderzoek van zijn klacht stop te zetten.[1] Het voorstel bepaalt dat de termijn voor het indienen van een beroep tot nietigverklaring bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt opgeschort "vanaf de dag waarop de klacht bij de Vlaamse Cultuurpactcommissie wordt ingediend en tot op de dag waarop de commissie de verzoening vaststelt of een advies uitbrengt".[2]

Tot slot voorziet het voorstel in de neerlegging van een jaarverslag bij het Vlaams Parlement en een overgangsregeling voor de aanwijzing van de leden van de Vlaamse Cultuurpactcommissie (artikelen 8 en 9).

BEVOEGDHEID VAN DE DECREETGEVER

2. Over een 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'[3], heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 40.329/3 van

[1] Ontworpen artikel 25, § 1, 4°, van het decreet van 28 januari 1974.

[2] Ontworpen artikel 25, § 2, van het decreet van 28 januari 1974.

[3] *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 496/1.

4 juli 2006 het volgende opgemerkt met betrekking tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap:

> "2. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, in verschillende adviezen heeft bevestigd, draagt artikel 131 van de Grondwet de federale wetgever de bevoegdheid op om de nodige maatregelen te treffen voor de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden die bestaan binnen elk van de gemeenschappen[4]. Dat artikel legt hem zelfs de verplichting daartoe op, waardoor de bevoegdheden van de gemeenschappen worden beperkt. De gemeenschappen kunnen evenwel, ter uitvoering van artikel 11, tweede volzin, van de Grondwet, eveneens decreten aannemen die de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden moeten waarborgen. De federale bevoegdheid terzake is dus niet exclusief [5].
>
> Het lezen in hun onderlinge samenhang van de zo-even genoemde grondwetsbepalingen impliceert dat de gemeenschappen inzake de bescherming van de ideologische en de filosofische strekkingen over een complementaire bevoegdheid beschikken. Die bevoegdheid houdt in dat zij terzake meer verregaande waarborgen kunnen instellen dan dewelke bij de federale wet zijn gewaarborgd of dat zij aanvullende regels mogen uitvaardigen, die evenwel niet in strijd mogen zijn met de federale regelgeving [6].
>
> 3. Als zodanig doet de oprichting van een Vlaamse Cultuurpactcommissie geen bevoegdheidsrechtelijk probleem rijzen [7]. Er dient evenwel te worden vastgesteld dat de in het voorstel van decreet bedoelde commissie over geheel dezelfde bevoegdheden zal beschikken als de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie, ingesteld bij de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt. De voorgestelde regeling is dan ook niet complementair aan de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen zoals die door de federale wetgever is georganiseerd.
>
> 4. Uit wat voorafgaat volgt dat het om advies voorgelegde voorstel van decreet de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap te buiten gaat. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet dan ook af van een nader onderzoek ervan."[8]

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

---

[4] *Voetnoot 1 van het aangehaalde advies*: Advies 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. 51-1572/2, en advies 39.793/AV van 28 februari 2006 over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt", *Parl. St.*, Kamer, 2004-05, nr. 51-1929/2.

[5] *Voetnoot 2 van het aangehaalde advies*: Advies 38.161/AV, *l.c*.

[6] *Voetnoot 3 van het aangehaalde advies*: Advies 13.019/2 van 13 februari 1978 over "deux amendements à une proposition de décret garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques".

[7] *Voetnoot 4 van het aangehaalde advies*: *ibidem*.

[8] *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 496/2, 6-7.

ideologische en filosofische redenen te voorkomen.[9-10] Het komt zelfs niet aan de gemeenschappen toe om de bepalingen van de wet van 16 juli 1973 te bevestigen[11] of bij decreet toepasselijk te verklaren op instellingen waarop de wet uit zichzelf reeds toepasselijk is[12].

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.[13] Deze aanvullende voorschriften mogen bovendien niet strijdig zijn met de bepalingen van voornoemde wet.[14]

Aangezien, zoals uit de toelichting ervan blijkt, strekt het voorliggende voorstel van decreet er in wezen toe "binnen de bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap dezelfde cultuurpactregels (…) als de VNC"[15] te laten toepassen door de Vlaamse Cultuurpactcommissie "in de gevallen waarin de VNC niet optreedt of als het onderzoek van de VNC niet tijdig met succes afgegrond kan worden", gaat het allerminst om het uitvaardigen van een aantal aanvullende voorschriften, maar in werkelijkheid om een regeling die toelaat dat de op te richten Vlaamse Cultuurpactcommissie zich in de plaats zou stellen van de Vaste Nationale

[9] H. DUMONT, *Le Pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, Brussel, Bruylant, 1996, II, 38.

[10] 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.")

[11] 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').

[12] 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".

[13] 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'.

[14] 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.

[15] Daaronder kan alleen de wet van 16 juli 1973 verstaan worden.

Cultuurpactcommissie. Een dergelijke regeling kan onmogelijk als louter "complementair" worden aangemerkt.[16]

5.1. In beginsel is de decreetgever dan ook niet bevoegd om het voorstel van decreet aan te nemen[17], tenzij de voorwaarden vervuld zijn om toepassing te maken van de impliciete bevoegdheden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat opdat de decreetgever een beroep zou kunnen doen op die impliciete bevoegdheden, vereist is dat die regeling als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.[18]

5.2. In dit verband wordt vooreerst vastgesteld dat in de toelichting bij het voorstel van decreet geen omvattende verantwoording wordt gegeven waarin wordt aangetoond dat aan alle voorwaarden is voldaan om toepassing te maken van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.[19].

5.3. Allicht zou de decreetgever kunnen aanvoeren dat de ontworpen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden, gelet op de impasse waarvan gewag wordt gemaakt in de toelichting bij het voorstel, die erop neerkomt dat de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie niet meer samenkomt en bepaalde klachten onbehandeld blijven.[20]

Maar dan nog kan moeilijk worden aangenomen dat de weerslag van de ontworpen regeling op de federale voorbehouden bevoegdheid marginaal is, vermits – zoals in opmerking 4 wordt vastgesteld – de op te richten Vlaamse Cultuurpactcommissie zonder meer in de plaats

[16] Formeel zou de Vlaamse Cultuurpactcommissie weliswaar enkel instaan voor de controle op de naleving van het decreet van 28 januari 1974 en niet van de wet van 16 juli 1973, maar *de facto* zou dit op hetzelfde neerkomen aangezien het decreet van 28 januari 1974 de bepalingen van de wet van 16 juli 1973 integraal heeft hernomen. Hierdoor zou de Vlaamse Cultuurpactcommissie eigenlijk dezelfde (beslissings)bevoegdheid uitoefenen als de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie. Zie in dit verband ook voetnoot 11 over het gebrek aan normatieve draagwijdte van het decreet van 28 januari 1974 waardoor de bevoegdheid om de naleving van de bepalingen van het decreet te controleren eigenlijk neerkomt op de bevoegdheid om de naleving van de bepalingen van de wet van 16 juli 1973 te controleren.

[17] In voetnoot 3 van de toelichting bij het voorstel van decreet wordt dan ook ten onrechte het volgende gesteld:
"Op grond van artikel 19, §1, eerste lid, BWHI, zou men weliswaar kunnen argumenteren dat de term 'wet' in artikel 131, GW, op zich niet bevoegdheidsverdelend is, aangezien dat grondwetsartikel van voor 1980 dateert. In de geciteerde adviezen gaat de Raad van State niet in op de draagwijdte van die bepaling in de context van artikel 131 van de Grondwet."

[18] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld: GwH 11 mei 2017, nr. 55/2017, B.3.3; GwH 25 mei 2016, nr.73/2016, B.25.2; GwH 29 oktober 2015, nr. 152/2015, B.14.7.

[19] In de toelichting bij het voorstel van decreet wordt slechts in algemene bewoordingen melding gemaakt van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, echter zonder concreet te verantwoorden waarom in dit geval beroep kan worden gedaan op die bijzonderewetsbepaling.

[20] *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1812/1, 2. De gemachtigde verklaarde nochtans dat de klachten op administratief niveau nog steeds worden onderzocht en dat er verzoeningen tot stand worden gebracht.

komt van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie.[21] Bovendien valt te betwijfelen dat deze aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling, gelet op het belang dat de grondwetgever hechtte aan de samenstelling van de federale wetgevende Kamers om discriminaties om ideologische en filosofische redenen te voorkomen.[22]

6. De conclusie is dat het voorstel van decreet strijdig is met de bevoegdheidsverdelende regels. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet dan ook af van een nader onderzoek ervan.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

[21] Dat zou overigens ook het geval zijn wanneer de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie terug volledig operationeel zou worden, maar er niet in zou slagen een klacht af te handelen binnen de wettelijk voorgeschreven termijn: ook in dat geval maakt de ontworpen regeling het mogelijk dat de klager de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie vraagt het onderzoek van zijn klacht stop te zetten en de zaak aanhangig te maken bij de Vlaamse Cultuurpactcommissie.

[22] Zie opmerking 4.