



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 93/2024
van 19 september 2024
Rolnummer : 8087**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 14, eerste lid, 3°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 10 maart 2023 « over de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk », ingesteld door de vzw « De Federatie Sociaal-Cultureel Werk en Amateurkunsten ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 oktober 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 16 oktober 2023, heeft de vzw « De Federatie Sociaal-Cultureel Werk en Amateurkunsten », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Evelyne Maes en Mr. Brecht Vroonen, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 14, eerste lid, 3°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 10 maart 2023 « over de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 april 2023, tweede editie).

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Bart Martel en Mr. Kristof Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 24 april 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Yasmine Kherbache en Michel Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen

na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 15 mei 2024 de dag van de terechtzitting bepaald op 12 juni 2024.

Op de openbare terechtzitting van 12 juni 2024 :

- zijn verschenen :

. Mr. Evelyne Maes en Mr. Brecht Vroonen, voor de verzoekende partij;

. Mr. Kristof Caluwaert en Mr. Esther Forson, advocate bij de balie te Brussel, tevens *loco* Mr. Bart Martel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers Yasmine Kherbache en Michel Pâques verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het beroep tot vernietiging niet ontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen de eerste zin van artikel 14, eerste lid, 3°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 10 maart 2023 « over de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk » (hierna : het decreet van 10 maart 2023). De grieven van de verzoekende partij zouden immers enkel gericht zijn tegen de tweede zin van die bepaling.

A.2. De verzoekende partij stelt dat het beroep tot vernietiging niet beperkt is tot de tweede zin van artikel 14, eerste lid, 3°, van het decreet van 10 maart 2023. De in het verzoekschrift uiteengezette grieven zijn immers gericht tegen artikel 14, eerste lid, 3°, van het decreet van 10 maart 2023 in zijn geheel. Dat wordt bevestigd door het feit dat de Vlaamse Regering de begrippen « segregierend werken » en « terugplooiën » in de tweede zin, meermaals gelijkstelt met het opnemen van een « brugfunctie » in de eerste zin.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

A.3.1. De verzoekende partij voert in het eerste middel een schending aan, door artikel 14, eerste lid, 3°, van het decreet van 10 maart 2023, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 « waarbij de bescherming van de ideologische

en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt » (hierna : de Cultuurpactwet) en met artikel 11 van het decreet van 28 januari 1974 « betreffende het Cultuurpact » (hierna : het Cultuurpactdecreet).

A.3.2. In het eerste onderdeel van het eerste middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel schendt, doordat die bepaling de sociaal-culturele volwassenenorganisaties niet in staat stelt om in te schatten in welke mate ze aan de subsidievoorwaarde in de bestreden bepaling voldoen. De in de bestreden bepaling gehanteerde begrippen « etnisch-culturele afkomst » en « segregierend werken door louter terug te plooiën » zouden immers onduidelijk zijn en tot structurele rechtsonzekerheid leiden.

Het begrip « etnisch-culturele afkomst » wordt noch in het decreet van 10 maart 2023, noch in de memorie van toelichting, noch in enige andere rechtsnorm gedefinieerd. De verwijzing door de Vlaamse minister-president in de commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media naar andere juridische instrumenten waarin dat begrip zou voorkomen, brengt evenmin verduidelijking. Zo volstaat de verwijzing naar de invulling door de Vlaamse Regering van « iemands herkomst » in het kader van het integratiebeleid niet, aangezien « iemands herkomst » niet gelijkgesteld kan worden met het begrip « etnisch-culturele afkomst ». Bovendien bevat het Vlaamse decreet van 7 juni 2013 « betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid » (hierna : het Integratiedecreet) enkel een definitie van een « persoon van buitenlandse herkomst ». Die definitie heeft enkel betrekking op de nationale afkomst en niet op de etnisch-culturele afkomst. Evenmin kan worden verwezen naar het begrip « etnisch-cultureel » in het Vlaamse decreet van 20 januari 2012 « houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid » en in het Vlaamse decreet van 27 maart 2009 « betreffende radio-omroep en televisie », daar die decreten geen definitie bevatten van het begrip « etnisch-cultureel », dat begrip niet hetzelfde is als « etnisch-culturele afkomst » en die decreten een andere finaliteit hebben dan de bestreden bepaling. Doordat iemands etnische afkomst geen vaststaand gegeven is maar volstrekt afhankelijk is van zijn of haar keuze, is het bovendien noch voor de administratie, noch voor de volwassenenorganisaties mogelijk om te bepalen wanneer er wordt teruggeplooid op die etnische afkomst.

Dezelfde onduidelijkheid geldt voor het begrip « segregierend werken door louter terug te plooiën ». Bij gebrek aan verduidelijking welke beoordelingscriteria zullen worden gebruikt, staat dat begrip open voor een zeer subjectieve invulling. Het risico op een willekeurige toepassing van de onduidelijke bestreden bepaling heeft zich overigens reeds verwezenlijkt, daar de Vlaamse minister-president zijn administratie de opdracht heeft gegeven om alle gesubsidieerde organisaties extra te screenen op de communicatie en boodschappen die ze via hun kanalen verspreiden en om naar aanleiding van verspreide boodschappen een inspectie uit te voeren bij twee gesubsidieerde organisaties. Aldus blijkt dat, indien de communicatie van een sociaal-culturele volwassenenorganisatie niet voldoet, dat volgens de Vlaamse minister-president kan volstaan om te besluiten dat die organisatie segregierend werkt, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de andere indicatoren die de Vlaamse Regering in haar memorie naar voren schuift. Die indicatoren tonen in ieder geval duidelijk aan dat er geen ruimte wordt geboden aan sociaal-culturele volwassenenorganisaties om eerst terug te plooiën op de eigen gemeenschap (*bonding*), om vervolgens uit te reiken naar andere gemeenschappen (*bridging*). Bovendien is de concrete toepassing van die indicatoren, bijvoorbeeld naar koepelorganisaties toe, zeer onduidelijk.

De Vlaamse minister-president erkent de onduidelijkheid van de voormelde begrippen, aangezien hij stelt dat een verdere concretisering in de draaiboeken voor de beoordelingscommissie nodig zal zijn. Het nader concretiseren van een onduidelijke bepaling in draaiboeken, die geen enkele juridische waarde hebben en niet worden bekendgemaakt, schendt het rechtszekerheidsbeginsel. Het is overigens onduidelijk op welke voorwaarden en criteria die draaiboeken zullen steunen, daar de bestreden bepaling geen voorwaarden en criteria bevat.

Het feit dat de draagwijdte van de bestreden subsidievoorwaarde onduidelijk is, is des te meer problematisch daar die subsidievoorwaarde bij de beoordeling ervan slechts binair kan worden beantwoord met ja of nee, zonder enige nuancering. Gelet op het onduidelijke karakter van de bestreden bepaling, is de uitkomst van die beoordeling zeer onzeker. Die beoordeling bepaalt evenwel of de betrokken organisatie al dan niet in aanmerking komt voor een werkingssubsidie.

In haar memorie van antwoord voegt de verzoekende partij daaraan toe dat, in zoverre de tweede zin van de bestreden bepaling louter een verduidelijking is van de eerste zin, het onduidelijk is waarom die (negatieve) verduidelijking alleen noodzakelijk is voor de sociaal-culturele organisaties die zich verenigen rond etnisch-culturele afkomst. Tot slot wordt het begrip « brugfunctie » evenmin gedefinieerd of verduidelijkt aan de hand van beoordelingscriteria, zodat de verwijzing naar dat onduidelijke begrip evenmin soelaas biedt.

A.3.3. In het tweede onderdeel van het eerste middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling afbreuk doet aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van de Cultuurpactwet en met artikel 11 van het Cultuurpactdecreet.

Het Hof is volgens de verzoekende partij bevoegd om, via de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, te toetsen aan artikel 11 van de Cultuurpactwet en artikel 11 van het Cultuurpactdecreet. Die bepalingen hebben immers een grondwettelijke waarde, aangezien zij de artikelen 11 en 131 van de Grondwet in toepassing brengen en een wettigheidsbeginsel inhouden dat door ieder decreet moet worden nageleefd.

Volgens de verzoekende partij is de subsidievoorwaarde niet voldoende nauwkeurig omschreven in de bestreden bepaling en laat de decreetgever aldus na om de beoordelingscriteria zelf vast te stellen. Noch het begrip « etnisch-culturele afkomst », noch het begrip « segregeren werken door louter terug te plooiën » worden immers gedefinieerd of verduidelijkt in het decreet van 10 maart 2023. Het wettigheidsbeginsel dat is vervat in artikel 11 van de Cultuurpactwet en artikel 11 van het Cultuurpactdecreet vereist evenwel dat alle beoordelingscriteria voor het verkrijgen van een werkingssubsidie door de wetgever zelf worden vastgelegd. Het feit dat de bestreden bepaling zou worden verduidelijkt in draaiboeken, toont aan dat de bestreden bepaling onvoldoende nauwkeurig is.

A.4.1. Wat het eerste onderdeel van het eerste middel betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat de bestreden bepaling voldoende voorzienbaar en toegankelijk is, waardoor er geen sprake is van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel. De begrippen « etnisch-culturele afkomst » en « segregeren werken door louter terug te plooiën » spreken immers voor zich. In de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 10 maart 2023 wordt bovendien verduidelijkt hoe die begrippen moeten worden begrepen.

Voor het begrip « etnisch-culturele afkomst » verwijst de decreetgever naar het Integratiedecreet, dat een « persoon van buitenlandse afkomst » definieert met verwijzing naar diens geboortenationaliteit of de geboortenationaliteit van een van de ouders. Voor de definiëring van het begrip « etnisch-culturele afkomst » in de bestreden bepaling worden dezelfde aanknopingspunten gebruikt. Een volwassenenorganisatie die zich verenigt op basis van een etnisch-culturele afkomst is dan ook een organisatie die zich verenigt op basis van het behoren tot een bepaalde geboortenationaliteit of tot een bepaalde geboortenationaliteit van de ouders. Dat kan worden afgeleid uit een veelheid van indicatoren die verband houden met de werking, de activiteiten en de doelgroep van de betrokken organisatie, zoals het statutair doel of de naam van de volwassenenorganisatie, de voorwaarden om lid te worden van de volwassenenorganisatie of de evenementen die worden georganiseerd door die organisatie.

Wat het begrip « segregeren werken door louter terug te plooiën » betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat het verenigen op basis van een bepaalde etnisch-culturele afkomst niet in strijd is met de bestreden subsidievoorwaarde. Het is slechts wanneer de volwassenenorganisatie louter terugplooië op die etnisch-culturele afkomst, zonder enige aanzet tot verbinding met andere groeperingen of personen met een andere etnisch-culturele afkomst, dat de subsidievoorwaarde niet wordt vervuld. Zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, is het voor volwassenenorganisaties die in aanmerking willen komen voor subsidies vereist dat zij een brugfunctie opnemen, bijvoorbeeld door bepaalde evenementen voor een ruimere doelgroep of overleg en samenwerking met andere volwassenenorganisaties te organiseren. Die verplichting om een brugfunctie op te nemen, geldt voor alle sociaal-culturele volwassenenorganisaties, ongeacht het gemeenschappelijk kenmerk op basis waarvan zij zich verenigen. De voorwaarde dat een sociaal-culturele volwassenenorganisatie niet segregeren werkt door louter terug te plooiën op etnisch-culturele afkomst, is slechts een verduidelijking van die algemene verplichting.

A.4.2. Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat, daargelaten de vaststelling dat het Hof niet bevoegd is om een decreet aan een wetskrachtige bepaling te toetsen, het aangevoerde wettigheidsbeginsel in onderhavig geval niet geschonden kan zijn. De subsidievoorwaarden voor sociaal-culturele volwassenenorganisaties worden immers volledig uitgewerkt in het decreet van 10 maart 2023, zonder enige delegatie aan de Vlaamse Regering of aan een andere overheidsinstantie. Zoals is uiteengezet in het antwoord op het eerste onderdeel van het eerste middel, is het op basis van de bewoordingen van de bestreden bepaling en de parlementaire voorbereiding perfect mogelijk om de betekenis en draagwijdte van de bestreden subsidievoorwaarde te begrijpen. Het is bovendien legitiem om de concrete toepassing van de subsidievoorwaarden in draaiboeken te duiden en hierbij enkele richtsnoeren aan te reiken voor de beoordelingscommissie. Een dergelijk draaiboek is een louter intern werkdokument zonder juridische waarde en kan de relevante decretale bepalingen of uitvoeringsbesluiten dan ook niet wijzigen of aanvullen.

Wat betreft het tweede middel

A.5. In het tweede middel voert de verzoekende partij een schending aan, door artikel 14, eerste lid, 3^o, van het decreet van 10 maart 2023, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het een ongerechtvaardigd verschil in behandeling maakt tussen, enerzijds, de sociaal-culturele volwassenenorganisaties die terugplooiën op etnisch-culturele afkomst en, anderzijds, de sociaal-culturele volwassenenorganisaties die terugplooiën op andere gemeenschappelijke kenmerken. Enkel voor de eerstgenoemde categorie van organisaties wordt op negatieve wijze verduidelijkt dat zij niet in aanmerking komen voor subsidies indien ze segregeren.

Het onderscheid tussen die categorieën van organisaties berust niet op een objectief criterium, in zoverre het onmogelijk is om op basis van de bestreden bepaling of de parlementaire voorbereiding te bepalen wat « segregeren door louter terug te plooiën op etnisch-culturele afkomst » is. Bij gebrek aan beoordelingscriteria hebben de beoordelingscommissie en de Vlaamse overheid geen andere keuze dan die subsidievoorwaarde subjectief in te vullen.

Het doel dat met het decreet van 10 maart 2023 wordt nagestreefd, zijnde het subsidiëren van organisaties die bijdragen aan de emancipatie van mensen en groepen en aan de versterking van een democratische, inclusieve en duurzame samenleving, is legitiem. Dat doel is echter onvoldoende precies om de bestreden bepaling te legitimeren. Uit die ruime doelstelling vloeit immers niet voort dat enkel initiatieven die zich terugplooiën op etnisch-culturele afkomst dienen te worden uitgesloten van subsidiëring. Het moet worden uitgelegd waarom alleen het terugplooiën op etnisch-culturele afkomst problematisch zou zijn, en niet het terugplooiën op andere gemeenschappelijke kenmerken. De cijfers die de Vlaamse Regering in haar memorie aanvoert, kunnen in ieder geval niet staven dat er weinig contacten zouden zijn tussen Belgen en niet-Belgen of dat de niet-Belgen *de facto* gesegregeerd zouden leven van personen met een Belgische afkomst.

Gelet op de onduidelijkheid van de subsidievoorwaarde in de bestreden bepaling en het gebrek aan beoordelingscriteria aan de hand waarvan die subsidievoorwaarde kan worden getoetst, kan geen enkele volwassenenorganisatie zich conformeren aan het doel van de bestreden bepaling. Bijgevolg is het gemaakte onderscheid niet pertinent om het nagestreefde doel te bereiken.

Tot slot is het gemaakte onderscheid onevenredig ten aanzien van het doel om organisaties die segregeren werken, uit te sluiten van het verkrijgen van een werkingssubsidie, omdat de bestreden bepaling onnodig stigmatiserend is voor organisaties die zich verenigen op basis van « etnisch-culturele afkomst ». In zoverre de bestreden bepaling beoogt om enkel sociaal-culturele volwassenenorganisaties die zich terugplooiën op etnisch-culturele afkomst uit te sluiten van het verkrijgen van een werkingssubsidie, is er sprake van een onderscheid op basis van ras of etnische afkomst. Een dergelijk verdacht onderscheid kan slechts worden gerechtvaardigd indien het strikt noodzakelijk en evenredig is. In de parlementaire voorbereiding is er evenwel geen dergelijke rechtvaardiging te vinden.

A.6.1. De Vlaamse Regering voert aan dat artikel 14, eerste lid, 3^o, van het decreet van 10 maart 2023 geen verschil in behandeling invoert tussen de sociaal-culturele volwassenenorganisaties die terugplooiën op etnisch-culturele afkomst en de sociaal-culturele volwassenenorganisaties die terugplooiën op andere gemeenschappelijke kenmerken. Die bepaling vereist immers dat alle sociaal-culturele organisaties een brugfunctie opnemen in de samenleving, ongeacht het gemeenschappelijk kenmerk waarrond zij zich verenigen. De tweede zin van die bepaling vormt slechts een verduidelijking van die vereiste, in zoverre die bepaling op negatieve wijze verduidelijkt dat sociaal-culturele volwassenenorganisaties die segregeren werken door louter terug te plooiën op etnisch-culturele afkomst niet in aanmerking komen voor subsidies. Op basis van de algemene voorwaarde dat sociaal-culturele organisaties een brugfunctie moeten vervullen, zullen organisaties die louter terugplooiën op een ander gemeenschappelijk kenmerk en daardoor segregeren werken, evenmin voor subsidies in aanmerking komen.

A.6.2. In ondergeschikte orde stelt de Vlaamse Regering dat het aangevoerde verschil in behandeling in ieder geval redelijk verantwoord is.

Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, zijnde « segregeren werken door louter terug te plooiën op etnisch-culturele afkomst ». De Vlaamse Regering herhaalt dat die subsidievoorwaarde voldoende duidelijk en precies is verwoord en dat het wel degelijk mogelijk is voor de beoordelingscommissie om die subsidievoorwaarde aan de hand van objectieve feitelijke situaties te beoordelen.

De doelstelling van de bestreden bepaling bestaat erin segregatie tegen te gaan en sociaal-culturele volwassenenorganisaties te stimuleren om bruggen te bouwen naar andere groepen, gemeenschappen en de bredere samenleving. De bestreden bepaling is ingegeven door de bezorgdheid van de Vlaamse decreetgever dat personen met een buitenlandse herkomst vaak *de facto* gesegregeerd leven van personen met een Belgische herkomst, hetgeen wordt bevestigd door wetenschappelijk onderzoek. Het is volstrekt legitiem voor de decreetgever om te streven naar een verhoogde integratie van personen met een buitenlandse herkomst in de Belgische samenleving.

De bestreden subsidievoorwaarde is pertinent om die doelstelling te bereiken. Die voorwaarde ondersteunt immers het integratiebeleid ten voordele van personen met een buitenlandse herkomst en beoogt de kansen tot integratie van die personen te bevorderen. De specifieke focus op sociaal-culturele volwassenenorganisaties die terugplooiën op een etnisch-culturele afkomst benadrukt het belang van die organisaties om een positieve rol te spelen in het integratiebeleid en hiermee segregatie tegen te gaan. De Vlaamse Regering herhaalt dat het wel degelijk mogelijk is om te bepalen of een sociaal-culturele organisatie al dan niet terugplooit op etnisch-culturele afkomst, door bijvoorbeeld naar de statuten te kijken en te verifiëren of de toegang tot de organisatie afhankelijk wordt gemaakt van het behoren tot een bepaalde etnisch-culturele afkomst.

De bestreden subsidievoorwaarde is tot slot niet disproportioneel. Zij verhindert niet dat sociaal-culturele organisaties zich verenigen op basis van een bepaalde etnisch-culturele afkomst, noch dat dergelijke organisaties in aanmerking komen voor subsidies. Er wordt bijgevolg geen onderscheid gemaakt op basis van etnisch-culturele afkomst. De bestreden bepaling verbiedt enkel het louter terugplooiën op de eigen etnisch-culturele afkomst, waardoor die organisatie segregierend werkt. De decreetgever, die ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, kon in redelijkheid aannemen dat die subsidievoorwaarde noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling om te streven naar een verhoogde integratie van personen met een buitenlandse herkomst. Organisaties die enkel personen samenbrengen op basis van een bepaalde etnisch-culturele afkomst maar de grenzen tussen groepen niet actief trachten te doorbreken, dragen niet bij tot dat integratiebeleid en komen om die reden niet in aanmerking voor subsidies. Uiteraard kunnen die organisaties zich nog steeds verenigen en fondsen verwerven op andere manieren.

Wat betreft het derde middel

A.7. In het derde middel voert de verzoekende partij een schending aan, door de bestreden bepaling, van artikel 23 van de Grondwet en de daarin vervatte *standstill*-verplichting, doordat de bestreden bepaling het beschermingsniveau van het recht op maatschappelijke en culturele ontplooiing op aanzienlijke wijze vermindert, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Door de vaag geformuleerde bepaling is het immers niet uitgesloten dat sociaal-culturele volwassenenorganisaties die terugplooiën op etnisch-culturele afkomst en die gebruikmaken van de techniek van *bonding* en *bridging*, niet meer in aanmerking komen voor een werkingssubsidie. Veel van die organisaties ondersteunen de maatschappelijke en culturele ontplooiing van individuen en groepen en zijn hoogst afhankelijk van die subsidie. Als die organisaties minder middelen krijgen of zelfs ophouden te bestaan, is er een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau waarvoor geen enkele verantwoording bestaat. De verklaring van de Vlaamse minister-president dat er op heden geen enkele organisatie is die niet voldoet aan de subsidievoorwaarde, doet hieraan geen afbreuk. Het is immers onduidelijk op grond van welke beoordeling de minister-president tot die conclusie kwam en er bestaat geen enkele waarborg dat de beoordeling van de subsidievoorwaarde in de toekomst op dezelfde manier zal worden toegepast.

A.8. De Vlaamse Regering voert aan dat de bestreden subsidievoorwaarde het beschermingsniveau van het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing niet vermindert, in zoverre die subsidievoorwaarde slechts een verduidelijking is van de algemene verplichting voor alle sociaal-culturele volwassenenorganisaties om een brugfunctie op te nemen in de samenleving.

In ieder geval is er geen sprake van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, in zoverre er op heden geen reden is om aan te nemen dat er erkende sociaal-culturele volwassenenorganisaties zouden zijn die niet voldoen aan de bestreden subsidievoorwaarde. Die voorwaarde is dan ook erop gericht sociaal-culturele volwassenenorganisaties die al subsidies ontvangen, te stimuleren om hun brugfunctie te blijven vervullen in de samenleving. Tot slot mag de decreetgever de overeenkomstige plichten bepalen wanneer hij het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing waarborgt.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van artikel 14, eerste lid, 3^o, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 10 maart 2023 « over de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk » (hierna : het decreet van 10 maart 2023).

B.1.2. Het decreet van 10 maart 2023 vervangt het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 7 juli 2017 « houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk », zijnde het belangrijkste beleidskader voor de ondersteuning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk in de Vlaamse Gemeenschap (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1508/1, p. 3).

Het decreet van 10 maart 2023 « brengt het beleidskader voor de ondersteuning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk in lijn met de ambities van de Vlaamse Regering om segregatie in de samenleving tegen te gaan, organisaties te weren die louter terugplooiën op etnisch-culturele afkomst, en om de autonome beslissingsbevoegdheid betreffende de bepaling van de subsidiebedragen bij de Vlaamse Regering te laten berusten » (*ibid.*).

Krachtens artikel 3, eerste lid, van het decreet van 10 maart 2023 heeft dat decreet « tot doel bij te dragen aan een duurzame, inclusieve, niet-gesegregeerde, solidaire en democratische samenleving door de civiele samenleving te versterken ». Het doet dat door « sociaal-culturele volwassenenorganisaties binnen de civiele samenleving te erkennen en te subsidiëren ». Artikel 3, tweede lid, van het decreet van 10 maart 2023 verduidelijkt dat « [sociaal-culturele volwassenenorganisaties] een verbindende, kritische en laboratoriumrol [opnemen] in de samenleving, en [...] vanuit een civiel perspectief [inzetten] op sociaal-culturele participatie. Dit draagt bij aan emancipatie, dialoog van mensen en groepen, gedeeld burgerschap en het tot publieke zaak maken van gedeelde samenlevingsvraagstukken ». Met het oog op die doelstelling voorziet het decreet van 10 maart 2023 onder meer in de toekenning van werkingssubsidies voor sociaal-culturele volwassenenorganisaties met een landelijke en regionale werking.

Die werkingssubsidies kunnen enkel worden toegekend aan sociaal-culturele volwassenenorganisaties waarvan de subsidieaanvraag voldoet aan de toepasselijke ontvankelijkheidsvoorwaarden en subsidievoorwaarden (artikel 12 van het decreet van 10 maart 2023). De Vlaamse Regering beslist over de toekenning van een subsidie aan een sociaal-culturele volwassenenorganisatie na advies van de beoordelingscommissie (artikel 13 van het decreet van 10 maart 2023).

Krachtens artikel 14, eerste lid, van het decreet van 10 maart 2023 gelden voor de werkingssubsidies voor sociaal-culturele volwassenenorganisaties met een landelijke en regionale werking de volgende subsidievoorwaarden :

« 1° de sociaal-culturele werking van de organisatie speelt zich hoofdzakelijk af binnen de vrije tijd van volwassenen. Het gedeelte van de gesubsidieerde werking dat zich eventueel uitzonderlijk buiten de vrije tijd afspeelt, verantwoordt de organisatie vanuit haar missie en visie;

2° de organisatie toont een bovenlokale sociaal-culturele werking aan van minstens twee jaar onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag;

3° de organisatie neemt een brugfunctie op in de samenleving. Organisaties die segregierend werken door louter terug te plooiën op etnisch-culturele afkomst, komen niet in aanmerking voor subsidie ».

B.1.3. De in het bestreden artikel 14, eerste lid, 3°, van het decreet van 10 maart 2023 voorziene subsidievoorwaarde wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 stuurt aan op een wijziging van het decreet van 7 juli 2017. De Vlaamse Regering wil enerzijds de vorming van een betrokken samenleving, met een collectief gedeelde identiteit gebaseerd op een gemeenschappelijke sokkel van waarden en fundamentele rechten en vrijheden, en anderzijds de decretale doelstelling van de emancipatie van mensen en groepen en de versterking van een democratische, inclusieve, niet-gesegregerende en duurzame samenleving sterker benadrukken. Ze wil dit doen door als subsidievoorwaarde in te schrijven dat de organisatie een brugfunctie opneemt in de samenleving. Met deze subsidievoorwaarde wordt benadrukt dat organisaties die segregierend werken door louter terug te plooiën op etnisch-culturele afkomst niet in aanmerking komen voor subsidie » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1508/1, p. 7).

« De subsidievoorwaarden zijn van toepassing op de werkingssubsidies voor organisaties met een landelijke werking en organisaties met een regionale werking.

Indien de subsidieaanvraag niet voldoet aan één van de volgende subsidievoorwaarden, zal de beoordelingscommissie adviseren om geen subsidie toe te kennen aan de aanvrager :

[...]

3° onze samenleving wordt in toenemende mate gekenmerkt door diversiteit. In zo'n samenleving is het realiseren van de verbindende rol, één van de drie sociaal-culturele rollen, essentieel. Door in te zetten op verbinding, brengen sociaal-culturele volwassenenorganisaties relatienetwerken tot stand waarin individuen, groepen en gemeenschappen zich kunnen verhouden tot andere individuen, groepen en gemeenschappen, en tot de samenleving in haar geheel. Verbinding heeft dus betrekking op de vorming van groepen en gemeenschappen enerzijds en op de connectie tussen groepen en gemeenschappen anderzijds.

Verbinding als vorming van groepen en gemeenschappen kan zich onder meer realiseren rond gedeelde persoonskenmerken als gender, ideologie, etnisch-culturele afkomst, maatschappelijke positie. De geschiedenis heeft aangetoond dat deze vorm van verbinding een belangrijke rol speelt in emancipatieprocessen. De genderbewegingen, arbeidersbewegingen, etnisch-culturele verenigingen, armoedeverenigingen en belangenorganisaties voor mensen met een handicap zijn voorbeelden waarbij verbinding op basis van gedeelde persoonskenmerken de noodzakelijke voorwaarde vormde voor het versterken van individuen, groepen en gemeenschappen in de ontwikkeling van identiteit en het verwerven van een krachtige positie in de civiele samenleving.

Verbinding als connectie tussen groepen en gemeenschappen realiseert zich door bruggen te slaan tussen groepen en gemeenschappen over verschillen in persoonskenmerken, achtergronden, interesses of ambities heen.

Waar verbinding als vorming van groepen en gemeenschappen louter leidt tot afscherming en versterking van intragroepidentiteiten, zonder aandacht voor verbinding tussen groepen en gemeenschappen over verschillen heen, zou dit kunnen leiden tot een gesegregerde en gepolariseerde samenleving. Om een bijdrage te leveren aan de versterking van een duurzame, inclusieve, niet-gesegregerde, solidaire en democratische samenleving door de civiele samenleving te versterken is verbinding als connectie tussen groepen en gemeenschappen - of anders gezegd : de brugfunctie - dus essentieel. Hieruit vloeit voort dat enkel organisaties die bewust inzetten op deze maatschappelijke brugfunctie in aanmerking komen voor een positief subsidieadvies.

Het tegengaan van segregatie is een van de ambities van het Horizontaal Integratie- en Gelijke Kansenbeleidsplan 2020-2024 van de Vlaamse Regering : ‘ In Vlaanderen bouwen we aan één gemeenschap. Om aan één gemeenschap te bouwen, dienen muren gesloopt te worden. Muren die zijn opgetrokken tussen gemeenschappen en individuen. We gaan voor een open samenleving. We zorgen ervoor dat we elkaar begrijpen en met elkaar in communicatie kunnen treden. We doorbreken consequent elke vorm van segregatie en zetten volop in op netwerken. Segregatie leidt immers tot wij-zij denken. Netwerken daarentegen zijn cruciaal om iemands horizon te verruimen, om de ander of het andere te leren kennen. Een open gemeenschap zorgt voor open geesten, en die hebben we nodig om samen te bouwen aan het Vlaanderen van morgen. Een Vlaanderen waar plaats is voor meerlagige identiteiten, met respect voor onze fundamentele waarden ’.

Verbinding als vorming van groepen of gemeenschappen gebeurt vandaag ook op basis van het persoonskenmerk ‘ etnisch-culturele afkomst ’. Dit proces is vergelijkbaar met historisch vergelijkbare emancipatieprocessen als boven vermeld. De decreetgever wil evenwel

deze groepen en gemeenschappen stimuleren om niet louter terug te plooiën op hun etnisch-culturele identiteit maar ook de brugfunctie naar andere groepen, gemeenschappen en de bredere samenleving te slaan. Daarom is dit een subsidievoorwaarde.

In lijn met artikel 9 van de algemene verordening gegevensbescherming worden er bij de toetsing van deze subsidievoorwaarde nooit persoonsgegevens verwerkt waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van [lees : noch] genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid » (*ibid.*, pp. 48 en 49).

B.1.4. Het decreet van 10 maart 2023 is op 1 april 2024 in werking getreden (artikel 66 van dat decreet).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het beroep tot vernietiging, bij gebrek aan grieven, niet ontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen de eerste zin van artikel 14, eerste lid, 3^o, van het decreet van 10 maart 2023, dat bepaalt dat « de organisatie [...] een brugfunctie [opneemt] in de samenleving ».

B.2.2. Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij enkel grieven uiteenzet tegen de tweede zin van artikel 14, eerste lid, 3^o, van het decreet van 10 maart 2023, die bepaalt dat « organisaties die segregierend werken door louter terug te plooiën op etnisch-culturele afkomst, [...] niet in aanmerking [komen] voor subsidie ». In zoverre de verzoekende partij in haar memorie van antwoord voor het eerst aanvoert dat het begrip « brugfunctie » in de eerste zin van die bepaling eveneens onduidelijk is, betreft het een nieuw middel dat om die reden niet ontvankelijk is.

Het Hof beperkt zijn onderzoek derhalve tot artikel 14, eerste lid, 3^o, tweede zin, van het decreet van 10 maart 2023.

Ten gronde

Ten aanzien van het eerste middel

B.3. De verzoekende partij voert in het eerste onderdeel van het eerste middel een schending aan, door artikel 14, eerste lid, 3^o, tweede zin, van het decreet van 10 maart 2023, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, doordat de in de bestreden bepaling gehanteerde begrippen « etnisch-culturele afkomst » en « segregierend werken door louter terug te plooiën » onduidelijk zouden zijn en de sociaal-culturele volwassenenorganisaties niet in staat zouden stellen om in te schatten in welke mate ze aan de subsidievoorwaarde voldoen.

B.4.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden.

B.4.2. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is en verbiedt de wetgever om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.5.1. Volgens het bestreden artikel 14, eerste lid, 3^o, tweede zin, van het decreet van 10 maart 2023 « [komen] organisaties die segregierend werken door louter terug te plooiën op etnisch-culturele afkomst, [...] niet in aanmerking voor subsidie ». Die bestreden subsidievoorwaarde volgt op de subsidievoorwaarde, vervat in de eerste zin van diezelfde bepaling, dat « de organisatie [...] een brugfunctie [opneemt] in de samenleving ».

B.5.2. Uit de in B.1.3 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever, met de bestreden subsidievoorwaarde, de groepen en gemeenschappen die zich verbinden op basis van het persoonskenmerk « etnisch-culturele afkomst » « wil stimuleren om niet louter terug te plooiën op hun etnisch-culturele identiteit maar ook de brugfunctie naar andere groepen, gemeenschappen en de bredere samenleving te slaan » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1508/1, p. 49). De decreetgever verduidelijkt voorts inzake die

subsidievoorwaarde dat « ‘ *bonding* ’ op basis van etnisch-culturele afkomst [niet] principieel wordt verworpen [...] » en « dat ‘ *bonding* ’ en ‘ *bridging* ’ hand in hand gaan [...]. Bij situaties waarbij het louter bij *bonding* blijft, zonder bruggen te slaan naar de bredere samenleving, maakt de decreetgever evenwel de expliciete keuze om in die gevallen geen steun te voorzien » (*ibid.*, p. 69).

Uit die toelichting kan worden afgeleid dat de subsidievoorwaarde die is neergelegd in het bestreden artikel 14, eerste lid, 3^o, tweede zin, van het decreet van 10 maart 2023 in samenhang dient te worden gelezen met de voorwaarde om « een brugfunctie op [te nemen] in de samenleving », die is vervat in artikel 14, eerste lid, 3^o, eerste zin, van het decreet van 10 maart 2023. Het is evenwel onduidelijk of de bestreden bepaling louter een verduidelijking van die subsidievoorwaarde betreft, dan wel daaraan een bijkomende voorwaarde toevoegt voor de sociaal-culturele volwassenenorganisaties die zich verenigen op basis van etnisch-culturele afkomst.

De Vlaamse Regering benadrukt ter zake in haar memorie dat de bestreden subsidievoorwaarde « slechts een verduidelijking is van de algemene verplichting voor alle sociaal-culturele volwassenen om een brugfunctie op te nemen in de samenleving ». Door in de bestreden bepaling enkel de sociaal-culturele volwassenenorganisatie die zich verenigen op basis van etnisch-culturele afkomst te viseren, en gelet op de *ratio legis* van de bestreden bepaling, die er in uitvoering van het regeerakkoord toe strekt « prioritair [segregatie op basis van herkomst] aan te pakken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1508/7, p. 17; zie ook *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1508/1, p. 69), wekt de decreetgever evenwel de indruk dat voor de sociaal-culturele volwassenenorganisaties die zich verenigen op basis van etnisch-culturele afkomst een bijkomende negatieve subsidievoorwaarde geldt, die een andere draagwijdte heeft dan de algemene vereiste om een brugfunctie op te nemen in de samenleving.

Daaruit volgt dat de bestreden subsidievoorwaarde door haar ambigu karakter niet voldoet aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel.

B.5.3. Artikel 14, eerste lid, 3^o, tweede zin, van het decreet van 10 maart 2023 doet op discriminerende wijze afbreuk aan het rechtszekerheidsbeginsel.

B.5.4. Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

B.6. Aangezien de andere middelen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, moeten zij niet worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 14, eerste lid, 3°, tweede zin, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 10 maart 2023 «over de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk ».

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 september 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen