KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 30e januari 1984 door de Gemeenschapsminister van Gezin en Welzijnszorg verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende voorwaarden waaronder aan minderjarigen die bij toepassing van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming geplaatst zijn in pleeggezinnen, een vergoeding kan toegekend worden", heeft de 15e februari 1984 het volgend advies gegeven :

1. Overeenkomstig artikel 70 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, werd de kinderbijslag verschuldigd ten behoeve van een kind dat door bemiddeling of ten laste van de openbare overheid geplaatst is in een instelling of bij een particulier, ten belope van twee derde aan die instelling of aan die particulier betaald en ten belope van het saldo aan de natuurlijke persoon bedoeld in artikel 69 van dezelfde samengeordende wetten (m.a.w. aan de moeder, aan de persoon welke die taak vervult, aan de vader, aan de voogd, aan de toeziende voogd of aan de curator). Wanneer het kind met toepassing van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming in een instelling of bij een particulier geplaatst was ten laste van het Ministerie van Justitie, werden de twee derde aan dat Ministerie uitbetaald. In dit laatste geval kon de jeugdrechtbank van ambtswege beslissen over de aanwending van het saldo ten bate van het kind, en doorgaans deed zij dat door de storting van dat saldo op een spaarboekje op naam van de minderjarige te bevelen.

Het koninklijk besluit nr 122 van 30 december 1982 heeft in die regelingen verandering gebracht doordat het de plaatsing van kinderen bij particulieren aan de toepassing van artikel 70 van de samengeordende wetten heeft onttrokken en het bovendien, wan-

neer het kind door bemiddeling of ten laste van de overheid in een pleeggezin is geplaatst, de kinderbijslag nu integraal toekent aan dat pleeggezin.

Een van de gevolgen van het koninklijk besluit nr 122 is, dat er voor kinderen geplaatst in een pleeggezin geen saldo van de kinderbijslag meer beschikbaar is om eventueel op een spaarboekje te worden gestort, terwijl dat wel nog mogelijk is ten bate van kinderen die ten laste van de overheid in een instelling zijn geplaatst.

Het ontwerp van decreet heeft, luidens de memorie van toelichting, tot doel "om het kind dat ten laste van de overheid geplaatst is in een pleeggezin eveneens te waarborgen dat een bedrag dat overeenkomt met een derde van de kinderbijslag waarop het recht geeft, te zijnen bate wordt ingeschreven op een spaarboekje dat geopend wordt op zijn naam" (artikelen 1 en 2). Tijdens de minderjarigheid van de betrokkene zouden die bedragen alleen kunnen worden afgehaald met de uitdrukkelijke instemming van het jeugdbeschermingscomité of van de jeugdrechtbank (artikel 4).

Door die regeling zou men een permanent karakter verlenen aan de vergoeding die ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap werd uitgekeerd op grond van artikel 49 van het decreet van 1 juni 1983 houdende vaststelling van die begroting voor het begrotingsjaar 1983 (Belgisch Staatsblad 12 oktober 1983), vergoeding waarvan de uitkeringsmodaliteiten voor het genoemde begrotingsjaar werden bepaald bij besluit van de Vlaamse Executieve van 15 juni 1983 (Belgisch Staatsblad 8 juli 1983).

.../...

2. Het ontwerp van decreet vindt dus zijn oorsprong in het onderscheid dat, inzake de uitkering van de kinderbijslag, het koninklijk besluit nr 122 van 30 december 1982 heeft ingevoerd tussen, enerzijds, de kinderen geplaatst in een instelling en, anderzijds, de kinderen geplaatst in een pleeggezin, en vooral in de gevolgen van die differentiatie.

2.1. Een dergelijke differentiatie is op zichzelf echter niet van die aard dat zij de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap kan rechtvaardigen.

De respectieve bevoegdheden van het Rijk, de Gemeenschappen en de Gewesten zoals die voortvloeien uit de herverdelingen van bevoegdheden doorgevoerd in de jaren 1970-1971 en 1980 zijn exclusieve bevoegdheden, met het gevolg dat die diverse politieke entiteiten ten aanzien van elkaars beleid geen corrigerende of compenserende maatregelen kunnen treffen, tenzij zij daartoe een autonome grondslag in hun eigen bevoegdheid kunnen vinden. Het tegenovergestelde aannemen zou er immers op neerkomen dat een overheid op een verkapte wijze een bevoegdheid zou kunnen uitoefenen die eigenlijk aan een andere overheid toekomt.

Indien de differentiatie ingevoerd door het koninklijk besluit nr 122 onaanvaardbaar zou zijn, zou het dus aan de overheid van wie dat besluit uitgaat en aan haar alleen, m.a.w. aan de nationale overheid, toekomen om die regeling te corrigeren.

.../...

2.2. De bedoelde differentiatie is in ieder geval niet onverenigbaar met het gelijkheidsbeginsel. De kinderbijslag waar door bemiddeling of ten laste van de overheid bij een particulier geplaatste kinderen recht op geven, werd, blijkens het verslag bij het koninklijk besluit nr 122,toegekend aan de persoon bij wie het kind werd geplaatst "omdat het belangwekkend is deze personen niet te benadelen door onderhavige wijziging, maar ook omdat de opening van het recht in hoofde van de particulier een blijk is van integratie en volledige opvang van dit kind in zijn gezin en onmiskenbaar een morele en psychologische stimulans is" (Belgisch Staatsblad 12 januari 1983, blz. 372). En die argumenten kunnen niet worden aangevoerd voor kinderen die in een instelling zijn geplaatst.

2.3. Bovendien rijst de vraag of de differentiatie die het ontwerp wil wegwerken in werkelijkheid wel zo groot is als men op het eerste gezicht zou kunnen denken.

Voor het onderhoud, de opvoeding en de behandeling van minderjarigen die met toepassing van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming in een inrichting of bij een particulier werden geplaatst, keert de overheid aan de natuurlijke of de rechtspersoon die de minderjarige werkelijk grootbrengt toelagen uit (artikel 70 van de wet van 8 april 1965). Doch die toelagen worden door de overheid enkel voorgeschoten en zijn, in functie van de gegoedheid van de betrokkenen, verhaalbaar op de minderjarige en diens onderhoudsplichtigen (artikelen 70 en 71 van de wet van 8 april 1965). Ten slotte worden die toelagen ook nog verminderd met alle andere voordelen die voor de minderjarige worden uitgekeerd, onder meer met de kinderbijslag (artikel 33 van het koninklijk besluit van 30 maart 1973, genomen in uitvoering van artikel 70 van de wet van 8 april 1965), met het gevolg dat voor minderjarigen geplaatst in een pleeggezin het door de overheid op de minderjarige en diens onderhoudsplichtigen verhaalbare bedrag een derde van het bedrag van de kinderbijslag lager ligt dan wanneer de minderjarige in een instelling zou zijn geplaatst.

3. Wil de Vlaamse Gemeenschap de ontworpen regeling kunnen invoeren, dan zou zij daartoe een rechtsgrond moeten kunnen vinden in de haar bij artikel 59bis van de Grondwet en bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen toegekende bevoegdheden, los van de reden aangegeven in de memorie van toelichting van het ontwerp.

De bevoegdheden van de Gemeenschappen waaraan het thans voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van decreet moet worden getoetst, zijn die inzake persoonsgebonden aangelegenheden welke bij artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Vlaamse en aan de Franse Gemeenschap zijn overgedragen, meer bepaald de bevoegdheden opgesomd in de rubriek "II.Wat de bijstand aan personen betreft".

3.1. De draagwijdte van artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - en dus ook de vraag of het voor advies voorgelegde ontwerp kan worden ingepast in de bevoegdheden welke die wetsbepaling aan de Gemeenschappen heeft toegekend - moet worden beoordeeld in het licht van de betekenis die de Grondwetgever in artikel 59bis, § 2bis, aan het begrip "persoonsgebonden aangelegenheden" heeft gehecht.

Zoals de Eerste Minister er bij de parlementaire bespreking van die Grondwetsbepaling heeft op gewezen, ging dat begrip, hoe recent het ook was, reeds terug op een ontwerp van wet houdende diverse institutionele hervormingen dat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers tijdens de zitting 1977-1978 onder nr 461 werd ingediend, en zelfs op artikel 3 van de gecoördineerde wet van 20 juli 1979 tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen waarbij voor de nationale organen de mogelijkheid werd geschapen om in bepaalde aangelegenheden een gedifferentieerd gemeenschapsbeleid te voeren (1).

.../...

---

(1) Verslag namens de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen, Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr 100/27, blz. 5.

Artikel 59bis, § 2bis, werd ten andere pas in de Grondwet ingevoegd op een ogenblik dat de bepaling die artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou worden reeds in ontwerp bestond,en precies om aan die bepaling de nodige rechtsgrond te geven.

De fundamentele betekenis van artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet moet dus worden gezocht in het doel dat met artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd nagestreefd (1), ook al sluit artikel 59bis, § 2bis, de uitbreiding van de in artikel 5, § 1, opgesomde bevoegdheden niet uit (2).

3.2. De term "persoonsgebonden aangelegenheden", met grotendeels dezelfde inhoud als die welke artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 eraan heeft gegeven, treft men inderdaad reeds aan in het ontwerp van wet houdende diverse institutionele hervormingen (Gedr. St., Kamer, zitting 1977-1978, nr 461/1), zoals de Eerste Minister erop gewezen heeft. Men vindt hem ook terug, opnieuw met dezelfde inhoud, in het ontwerp van Gewest- en Gemeenschapswet (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr 261/1).

In de memorie van toelichting van het ontwerp nr 461 werden de persoonsgebonden aangelegenheden omschreven als "aangelegenheden die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap zijn verbonden" (3). Die omschrijving werd overgenomen in de memorie van toelichting van het ontwerp nr 261 (4).

.../...

---

(1) Verslag namens de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet en voor de Institutionele Hervormingen, Gedr. St. Kamer , B.Z. 1979, nr 10/5-4°, blz. 11.

(2) Zelfde Verslag, blz. 12.

(3) Gedr. St. Kamer, zitting 1977-1978, nr 461/1, blz. 28.

(4) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr 261/1, blz.58.

De Raad van State heeft reeds in zijn advies over het ontwerp nr 461 de aandacht op die omschrijving gevestigd (1) en er in zijn advies over het ontwerp nr 261 nogmaals het belang van onderstreept, daarbij echter het ontbreken van nadere criteria betreurend (2).

3.3. De bestaansreden van het begrip "persoonsgebonden aangelegenheden" is te zoeken in een poging om oplossingen te vinden voor de toestanden in Brussel-Hoofdstad.

De Eerste Minister heeft zulks tijdens de bespreking van artikel 59bis, § 2bis, in de bevoegde Kamercommissie uitdrukkelijk bevestigd (3). Naar volksvertegenwoordiger Weckx tijdens de openbare bespreking van artikel 59bis van de Grondwet in de Kamer heeft verklaard, zou het begrip, toen nog onder de benaming "persoonsgebonden materies", voor de eerste maal naar voren zijn gebracht op een congres dat de Brusselse Vlamingen in juni 1975 hebben gehouden (4). Ook de uitgebreide aandacht die bij de parlementaire bespreking van artikel 59bis, §§ 2bis en 4bis, aan de Brusselse toestanden werd besteed, bewijst dat men vooral die problematiek voor ogen had (5)

3.4. Met persoonsgebonden aangelegenheden had men duidelijk op het oog aspecten van het gezondheidsbeleid en van allerlei vormen van maatschappelijke hulp aan personen waarbij een directe communicatie met de betrokkene en dan vooral de taal waarin die communicatie plaatsvindt van essentieel belang zijn.

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1977-1978, nr 461/25, blz. 2-3.

(2) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr 261/1, Bijlage I, blz. 34-35.

(3) Gedr. St. Kamer, B.Z. 1979, nr 10/5-4°, blz. 13.

(4) Handelingen Kamer, 3 juli 1980, blz. 2302.

(5) Zie bijvoorbeeld Verslag van de bevoegde Senaatscommissie, Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr 100/27, blz. 5-11.

Senator Waltniel herinnerde aan een omschrijving die van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden zou zijn gegeven in een nota van een speciale parlementaire werkgroep opgericht onder de regering Tindemans I. Deze luidde als volgt : "aangelegenheden welke de burgers rechtstreeks als persoon betreffen in zijn specifieke individualiteit, welke hem door levenswijze, cultuur en taal aan een gemeenschap bindt" (1).

De Minister voor Institutionele Hervormingen (N) heeft zijn instemming betuigd met die omschrijving (2).

Dat in persoonsgebonden aangelegenheden het element "communicatie met de betrokkene" centraal staat en dat, vooral dan in Brussel-Hoofdstad, de taal die daarbij wordt gebruikt van essentieel belang is, blijkt ook nog hieruit, dat in Brussel-Hoofdstad de Gemeenschappen slechts bevoegd zijn ten aanzien van instellingen die wegens hun organisaties moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot één enkele Gemeenschap (3) en dat het belangrijkste criterium om die aanhorigheid te beoordelen de organisatie van de instelling onder het oogpunt van het gebruik van de talen is (4), met het gevolg dat aan de Gemeenschappen in Brussel-Hoofdstad elke bevoegdheid is ontzegd ten aanzien van de instellingen die krachtens de wet tweetalig moeten zijn, m.a.w. in de huidige stand van de taalwetgeving ten aanzien van alle openbare besturen, diensten en instellingen (5).

.../...

---

(1) Handelingen Senaat, 26 juni 1980, blz. 2004.

(2) Handelingen Senaat, 26 juni 1980, blz. 2014.

(3) Artikel 59bis, § 4bis, van de Grondwet.

(4) Verslag Senaatscommissie, B.Z. 1979, nr 100/27, blz. 19; Verslag Kamercommissie, B.Z. 1979, nr 10/5-4°, blz. 11.

(5) Verslag Senaatscommissie, B.Z. 1979, nr 100/27, blz. 8.

3.5. Het primordiaal belang van het "communicatie-element" in de persoonsgebonden aangelegenheden waarvoor artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de Gemeenschappen bevoegd heeft gemaakt, impliceert uiteraard de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen voor "de institutionele en de organisatorische aspecten" van die sectoren van het beleid, hoewel ook reeds op dat gebied de bevoegdheden van de Gemeenschappen aan een aantal beperkingen zijn onderworpen, zoals blijkt uit de talrijke uitzonderingen die artikel 5, § 1, op dat stuk vermeldt (zie I, 1°, a, b, d, e, f en g, en II, 2°, a) en uit de sub 3.4. besproken beperkingen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen ten aanzien van de instellingen gevestigd in Brussel-Hoofdstad.

Wat betreft "de individuele rechten en verplichtingen van de burgers", en dan vooral "de individuele materiële voordelen", blijkt het daarentegen de bedoeling te zijn geweest aan de Gemeenschappen zo weinig mogelijk bevoegdheden toe te kennen.

Tot staving van die stelling kunnen drie argumenten worden aangevoerd.

Eerste argument. Artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 onttrekt uitdrukkelijk aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen de ziekte- en invaliditeitsverzekering (I, 1°, c), de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het recht op een bestaansminimum (II, 2°, b), de regelen betreffende en de financiering van de toelagen aan de minder-validen (II, 4°, b) en de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden (II, 5°).

.../...

Tweede argument. Tijdens de bespreking van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd herhaaldelijk de onbevoegdheid van de Gemeenschappen onderstreept, nu eens inzake de sociale zekerheid in het algemeen (1), dan eens inzake de kinderbijslag (2), dan weer inzake het toekennen van aanvullende kinderbijslagen (3).

Derde argument. In Brussel-Hoofdstad zijn inzake persoonsgebonden aangelegenheden de Gemeenschappen enkel bevoegd ten aanzien van "instellingen" (4). Die bevoegdheidsbeperking werd ingegeven door de bekommering om iedere vorm van subnationaliteit te weren (5). Men heeft wel voor de inwoners van Brussel-Hoofdstad, en dan essentieel voor de Vlamingen, grotere mogelijkheden willen scheppen om inzake gezondheidszorg en maatschappelijke bijstand instellingen te vinden waar zij zich onder het oogpunt van levenswijze en taal meer thuis zouden voelen. Maar die regeling laat het recht van die inwoners om zich tot andere instellingen van hun gebied te wenden onverkort en het unicommunautair karakter van een instelling, ook al zal dit in feite tot gevolg hebben dat vooral personen die de taal van de betrokken Gemeenschap spreken zich tot die instelling zullen wenden, mag niet meebrengen dat de instelling niet gelijkelijk voor alle burgers zou openstaan (6).

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/2, blz. 125; Gedr. St. Kamer, zitt. 1979-1980, nr 627/10, blz. 70.

(2) Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/2, blz. 125; Gedr. St. Kamer, zitt. 1979-1980, nr 627/10, blz. 61 en 71.

(3) Gedr. St. Kamer, zitt. 1979-1980, nr 627/10, blz. 61.

(4) Artikel 59bis, § 4bis, van de Grondwet; Verslag Senaatscommissie, B.Z. 1979, nr 100/27, blz. 6.

(5) Verslag Senaatscommissie, B.Z.1979, nr 100/27, blz. 6, 10 en 20.

(6) Verslag Senaatscommissie, B.Z. 1979, nr 100/27, blz. 7 en 10.

Mochten nu in dergelijke omstandigheden de individuele voordelen erg verschillend kunnen zijn naargelang de instelling waartoe men zich wendt afhangt van het Rijk, van de Vlaamse Gemeenschap of van de Franse Gemeenschap, dan zouden daardoor in een en hetzelfde gebied Brussel-Hoofdstad mogelijkheden van discriminatie en opbod ontstaan die de Grondwetgever onmogelijk kan hebben gewild. En er zijn geen aanwijzingen dat de perken die in Brussel-Hoofdstad aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake de toekenning van individuele voordelen worden gesteld,niet zouden gelden voor de bevoegdheid van de Gemeenschappen in het algemeen gesproken.

De hier verdedigde stelling werd ook uitdrukkelijk vertolkt tijdens de openbare bespreking van artikel 59bis van de Grondwet in de Senaat door een lid dat, in verband met de toekenning van bevoegdheden aan de Gemeenschappen in persoonsgebonden aangelegenheden, liet opmerken "dat het niet de bedoeling is langs de weg van het eigen beleid en beheer individuele financiële voordelen toe te kennen aan de leden van een bepaalde Gemeenschap, dus geen tarievendiscriminatie, wat niet uitsluit dat andere normen kunnen gelden en bijzondere middelen beschikbaar moeten kunnen worden gesteld voor collectieve voorzieningen" (1). Die vaststelling werd blijkbaar door niemand tegengesproken.

4. Op grond van de onbevoegdheid van de Gemeenschappen om aanvullende regelingen te treffen inzake kinderbijslag,heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies nr L. 14.190 van 22 september 1981 geoordeeld dat een voorstel van decreet van de heren Lagasse en Humblet "organisant une aide familiale garantie" (2) waarbij, zij het onder andere benamin-

.../...

---

(1) Handelingen Senaat, 26 juni 1980, blz. 2004.

(2) Doc. Conseil Comm. française, sess. 1980-1981, n° 70/1.

gen, een soort residuaire regeling inzake kinderbijslag en kraamgeld zou worden ingevoerd, niet kon worden aangezien als een aangelegenheid van gezinsbeleid in de zin van artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en derhalve niet in de bevoegdheid van de Franse Gemeenschapsraad kon worden ingepast. Blijkens een mededeling die de Voorzitter van de Franse Gemeenschapsraad tijdens de vergadering van 10 januari 1984 heeft gedaan, is het bij de wet van 9 augustus 1980 ingestelde overlegcomité nationale regering-executieven, in een gemotiveerd advies van 27 december 1983 nopens het genoemde voorstel van decreet, tot hetzelfde besluit gekomen (1).

5. Uit het sub 3 verrichte onderzoek naar de draagwijdte van het begrip "persoonsgebonden aangelegenheden" moet worden geconcludeerd, dat het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet buiten de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt, daar die regeling neerkomt op een louter geldelijke tegemoetkoming die geen enkele directe en persoonlijke communicatie met de begunstigde impliceert.

Zoals het voorstel van decreet waarvan sprake sub 4, is zij een verkapte vorm van aanvullende kinderbijslag die de Gemeenschappen niet vermogen toe te kennen.

.../...

---

(1) Conseil Comm. française, Compte rendu intégral, séances du 10 janvier 1984 (matin et après-midi), blz. 3.

6. Ten slotte kan er ook nog worden op gewezen dat de bepaling betreffende de wijze waarop zou kunnen worden beschikt over de bedragen die krachtens het decreet op een spaarboekje zouden zijn ingeschreven (artikel 4), een burgerrechtelijk voorschrift is dat niet onontbeerlijk is voor het treffen van de met het ontwerp in hoofdorde beoogde regeling en die bepaling derhalve alleen reeds om die reden buiten de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren :	P.	TAPIE,	kamervoorzitter, voorzitter,
	G.	BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	A.	VANWELKENHUYZEN,	staatsraden,
	J.	NIMMEGEERS,	
	J.	BORRET,	
	P.	FINCOEUR,	
	G.	VAN HECKE,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	P.	DE VISSCHER,	
	F.	RIGAUX,	
	F.	DE KEMPENEER,	
Mevrouwen :	S.	VAN AELST,	griffier,
	R.	DEROY,	toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. VERMEIRE en M. HANOTIAU, auditeurs.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

S. VAN AELST. P. TAPIE.