

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.743/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 22 januari 2003 door de Minister-president van de Vlaamse regering en de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2002 inzake een globaal en geïntegreerd drugbeleid tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie", heeft op 18 februari 2003 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt de instemming van het Vlaams Parlement met het samenwerkingsakkoord van 2 september 2002 voor een globaal en geïntegreerd drugbeleid.

Volgens het samenwerkingsakkoord wordt over dit globaal en geïntegreerd drugbeleid overleg gepleegd in een Interministeriële Conferentie (artikel 2). Het akkoord bevat een aantal bepalingen, onder meer voor wat betreft de te bereiken doelstellingen (artikel 1) en de stemmen waarover elke regering in de Interministeriële Conferentie beschikt (artikel 3).

Het samenwerkingsakkoord voorziet ook in de oprichting van een Algemene Cel Drugbeleid, die vooral een beleidsondersteunende taak heeft ten aanzien van de Interministeriële Conferentie. Deze Algemene Cel is samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken overheden. Een coördinator en een adjunct-coördinator verzorgen het secretariaat van de Algemene Cel (artikelen 6 tot 13).

Het samenwerkingsakkoord voorziet in de voortzetting van de activiteiten van de reeds bestaande Cel Gezondheidsbeleid Drugs, en voorziet tevens in de oprichting van twee nieuwe werkcellen, te weten de Cel Controle en de Cel Internationale Samenwerking (artikel 19). Daarnaast kan de Algemene Cel ook werkcellen ad hoc oprichten (artikel 18).

Het samenwerkingsakkoord bevat ten slotte een financieringsregeling voor de werkingskosten van de Algemene Cel, met inbegrip van een verdeelsleutel voor de verschillende betrokken overheden (artikelen 20 tot 25).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

2. In zijn advies 34.130/VR van 20 september 2002 over het ontwerp van federale wet houdende instemming met het genoemde samenwerkingsakkoord van 2 september 2002, heeft de Raad van State reeds onderzocht in welke mate de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, op grond van hun specifieke bevoegdheden, een samenwerkingsakkoord voor een globaal en geïntegreerd drugbeleid kunnen sluiten.

.../...

3. Wat de federale overheid en de gemeenschappen betreft, blijkt er geen probleem te zijn. Die overheden zijn bevoegd voor een aantal aangelegenheden die kennelijk relevant zijn voor de doelstellingen die worden opgesomd in artikel 1 van het samenwerkingsakkoord ⁽¹⁾.

4. Wat de gewesten betreft, heeft de Raad van State in het voornoemde advies een voorbehoud gemaakt. Uit de tekst van het samenwerkingsakkoord valt immers niet af te leiden welke materiële gewestbevoegdheden relevant zijn voor het samenwerkingsakkoord. Het is ook niet meteen duidelijk welke gewestbevoegdheden daarvoor in aanmerking komen.

4.1. Om nadere uitleg gevraagd over het federale ontwerp, heeft de door de federale regering gemachtigde ambtenaar een aantal aspecten van het drugbeleid opgesomd, op grond waarvan de gewesten bij het samenwerkingsakkoord betrokken konden worden. De Raad van State heeft echter moeten vaststellen dat de door die gemachtigde ambtenaar aangehaalde materies ofwel slechts zeer onrechtstreeks verbonden waren met de drugproblematiek, ofwel niet behoorden tot de bevoegdheid van de gewesten.

In verband met de aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd waren, heeft de Raad van State meer in het bijzonder het volgende opgemerkt:

"Wat betreft de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, zoals bijvoorbeeld de huisvesting en de tewerkstelling, is het weliswaar denkbaar dat de gewestelijke overheden een bijzondere aandacht besteden aan de drugproblematiek. Dit maakt die overheden echter nog niet bevoegd om betrokken te worden bij een samenwerkingsakkoord dat specifiek over het drugbeleid gaat. Het omgekeerde aannemen zou ertoe leiden dat elk samenwerkingsakkoord dat een globaal en geïntegreerd beleid beoogt, voor alle overheden opengesteld moet

⁽¹⁾ Advies 34.130/VR van 20 september 2002 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 2 september 2002 tussen de Staat, de Gemeenschappen, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gewesten voor een globaal en geïntegreerd drugbeleid, Parl. St., Kamer, 2002-03, nr. 50-2179/1, (9), pp. 10-11, nrs. 4-5.

worden. Opdat een gewest betrokken zou kunnen worden bij een samenwerkingsakkoord in verband met het drugbeleid, zou op zijn minst melding gemaakt moeten worden van de specifieke gewestelijke beleidsdomeinen waarin de partijen bij het akkoord een geïntegreerd beleid wensen te voeren.

De conclusie lijkt dan ook te zijn dat het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de bevoegdheid missen om partij te zijn bij het voorliggende samenwerkingsakkoord (...). Dit probleem geldt niet voor het Waalse Gewest, maar dan enkel omdat diens betrokkenheid bij dit samenwerkingsakkoord kan steunen op de door de Franse Gemeenschap overgedragen bevoegdheden inzake gezondheidszorg" ⁽²⁾.

Inmiddels is op 9 december 2002 het federale wetsontwerp tot goedkeuring van het voornoemde samenwerkingsakkoord in de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend. Uit de memorie van toelichting bij dat ontwerp blijkt dat de partijen het niet opportuun geacht hebben over het akkoord te heronderhandelen. In verband met de bezwaren van de Raad van State wordt in de memorie het volgende uiteengezet:

"Tijdens het Overlegcomité van 29 november 2002 verklaarden alle betrokken Regeringen aan het samenwerkingsakkoord zo spoedig mogelijk uitvoering te geven.

De participatie van het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan het samenwerkingsakkoord is noodzakelijk om een globaal en geïntegreerd (beleid) mogelijk te maken. De gewesten hebben immers bevoegdheden die nuttig en nodig zijn op het vlak van drugbeleid. Hierbij wordt gedacht aan stadsvernieuwing (bv. aanpakken van verwaarloosde en criminogene stadsdelen), huisvesting (bv. politie van woningen die gevaar opleveren voor gezondheid), landbouw (bv. Europese subsidies inzake tabaksteelt), tewerkstelling (bv. programma's voor ex-verslaafden), toezicht op ondergeschikte besturen (bv. samenwerking met gemeenten; veiligheids- en preventiecontracten), wetenschappelijk onderzoek. Deze materies zijn van groot belang voor een degelijke uitbouw van de preventie en een goede organisatie van de hulpverlening.

Om een coherent beleid te kunnen voeren inzake de drugproblematiek moeten alle overheden in het overleg worden betrokken teneinde geïnformeerd te worden over elkaars beleid en om hun beleid op elkaar te kunnen afstemmen.

De betrokken regeringen achten de heronderhandeling van het akkoord niet opportuun als mogelijke oplossing. Zij wensen dat het akkoord in zijn huidige vorm wordt goedgekeurd en zo van kracht wordt" ⁽³⁾.

⁽²⁾ Advies 34.130/VR, aangehaald, pp. 11-12, nr. 6.

⁽³⁾ Parl. St., Kamer, 2002-03, nr. 50-2179/1, pp. 6-7.

De aangelegenheden op grond waarvan de gewesten bij het samenwerkingsakkoord betrokken zijn, blijken in die memorie van toelichting preciezer omschreven te zijn dan in het antwoord dat de gemachtigde van de federale regering aan de Raad van State heeft verstrekt.

Thans blijkt dat de gewesten wel degelijk bevoegd zijn voor een aantal aangelegenheden die relevant kunnen zijn voor het bereiken van de doelstellingen die in artikel 1 van het samenwerkingsakkoord zijn bepaald. De Raad van State meent dan ook de bezwaren die hij in zijn advies 34.130/VR gemaakt heeft, niet te moeten handhaven.

De gewesten kunnen m.a.w. eveneens bevoegd geacht worden om het samenwerkingsakkoord voor een globaal en geïntegreerd drugbeleid te sluiten.

4.2. Het blijft niettemin een feit dat de gewesten minder rechtstreeks bij het drugbeleid betrokken zijn dan de federale overheid en de gemeenschappen.

De Raad van State meent eraan te moeten herinneren dat het samenwerkingsakkoord er in een dergelijk geval niet toe mag strekken om de gewesten, via een inbreng van middelen, in feite activiteiten te laten financieren waarvoor ze niet bevoegd zijn ⁽⁴⁾. Hieruit volgt dat de inbreng van de gewesten blijk moet geven van de beperkte verantwoordelijkheid die ze voor het drugbeleid dragen.

Te dezen lijken de bepalingen van het samenwerkingsakkoord geen afbreuk te doen aan die beginselen.

Het samenwerkingsakkoord beperkt zich er immers toe om te voorzien in de oprichting van een Interministeriële Conferentie, waarin alle bevoegde ministers zitting

⁽⁴⁾ Zie advies 31.341/VR van 28 februari 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 juli 2001 tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (Parl. St., Kamer, 2000-01, nr. 50-774/10, 6); advies 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 maart 2002 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2002 van de N.M.B.S., (Parl. St., Kamer, 2001-02, nr. 50-1463/1, (9), p. 11, nr. 2).

hebben, en van een Algemene Cel, ter ondersteuning van die Interministeriële Conferentie. De Algemene Cel heeft een louter coördinerende rol, en ontwikkelt geen operationele activiteiten. De financiële bijdrage van de gewesten, zoals die van de andere partijen, heeft enkel betrekking op de kosten van de Algemene Cel, niet op concrete projecten; de gezamenlijke bijdrage van de gewesten is bovendien merkkelijk lager dan de gezamenlijke bijdrage van de federale Staat, de gemeenschappen en de gemeenschapscommissies.

4.3. De conclusie is dan ook dat de gewesten bij het voorliggende samenwerkingsakkoord betrokken kunnen worden, zonder dat zulks in strijd komt met de grondwettelijke en wettelijke regels betreffende de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In het opschrift en in artikel 2 van het ontwerp van decreet dient het samenwerkingsakkoord van 2 september 2002 met zijn correcte opschrift vermeld te worden. Meer bepaald moet ook het Vlaamse Gewest als partij vermeld worden.

Opdat het samenwerkingsakkoord in werking zou kunnen treden, moet het Vlaams Parlement ook als orgaan van het Vlaamse Gewest, en niet enkel als orgaan van de Vlaamse Gemeenschap, met het samenwerkingsakkoord instemmen. Artikel 1 van het ontwerp dient dan ook te bepalen dat het ontworpen decreet een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid regelt.

6. In artikel 3 van het ontwerp van decreet wordt de inwerkingtreding van o.m. het samenwerkingsakkoord geregeld.

Uit artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vloeit voort dat de samenwerkingsakkoorden die aan de betrokken wetgevende vergaderingen ter goedkeuring moeten worden voorgelegd, eerst gevolg hebben nadat elk van die wetgevende vergaderingen ermee heeft ingestemd. De Vlaamse overheid is onbevoegd om zich met de datum van inwerkingtreding in te laten.

Weliswaar houdt artikel 3 van het ontwerp een bevestiging in van de voornoemde regel van de bijzondere wet. Dit neemt niet weg dat het beter is om de bepaling i.v.m. de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord weg te laten. Meteen kan artikel 3 dan ook in zijn geheel worden weggelaten.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heer	W. DEROOVER,	eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter,
Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Heren	H. COUSY, B. GLANSDORFF, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffier, toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. G. DE BLEECKERE, referendaris, en R. WIMMER, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER