

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.064/VR/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 31 oktober 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking", heeft, na de zaak te hebben onderzocht in verenigde kamers en in de derde kamer, op 2 december 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt de gemeenten te stimuleren tot het voeren van een eigen actief beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, onder meer door bijkomende financiële impulsen te bieden aan kwalitatieve gemeentelijke initiatieven. Daartoe wordt het instrument van het convenant gebruikt. De bijkomende middelen worden toegekend aan gemeenten die voldoen aan de decretaal bepaalde voorwaarden en die met het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap een convenant hebben gesloten.

In artikel 2 worden een aantal definities gegeven, o.m. van het begrip "convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking", waarbij de doelstellingen van de convenants worden aangegeven.

In artikel 3 worden de voorwaarden bepaald waaronder de Vlaamse regering met een gemeente een algemeen convenant kan sluiten, terwijl artikel 4 de bijkomende voorwaarden bepaalt waaronder een "convenant directe samenwerking" kan worden gesloten. Het "convenant directe samenwerking" wil bestuurlijke samenwerking tussen een Vlaamse gemeente en een lokaal bestuur in het Zuiden ondersteunen. Artikel 5 bepaalt dat voorafgaand aan het sluiten van een convenant de gemeenteraad steeds het advies moet inwinnen van de door de gemeente erkende "adviesraad ontwikkelingssamenwerking".

In artikel 6 wordt bepaald welke aangelegenheden ten minste in het convenant moeten worden geregeld. Artikel 7 bepaalt de inhoud van het operationeel actieplan dat jaarlijks door de gemeente moet worden opgesteld. De artikelen 8 en 9 bevatten bepalingen over de normale duur van het convenant, en over het voortijdig beëindigen ervan.

De artikelen 10 en 11 leggen aan de Vlaamse regering bepaalde verplichtingen inzake vorming en begeleiding op.

De evaluatie van de uitvoering van een convenant maakt het voorwerp uit van de artikelen 12 en 13.

.../...

De artikelen 14 tot 16 regelen de wijze waarop de Vlaamse regering het beleid financiert. Artikel 17 bevat bepalingen i.v.m. de mogelijke financiële sancties die de regering kan opleggen.

Artikel 18 bepaalt dat het ontworpen decreet van overeenkomstige toepassing is op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

De artikelen 19 en 20 tenslotte regelen de inwerkingtreding van het ontworpen decreet en de gevolgen ervan op de reeds bestaande convenants.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

2. De Raad van State stelt vast dat het begrotingsakkoord is aangevraagd op 19 augustus 2003. Het begrotingsakkoord zelf is echter niet aan de Raad van State medegedeeld.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

A. Materiële bevoegdheid

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp doet de vraag rijzen in welke mate het Vlaamse Gewest bevoegd is om een beleid inzake ontwikkelingssamenwerking te voeren.

Noch in de Grondwet, noch in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wordt de bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden of uitdrukkelijk aan de gemeenschappen of de gewesten toegewezen. Daaruit kan echter niet afgeleid worden dat ze behoort tot de (residuaire) bevoegdheid van de federale overheid alleen.

I. De ontwikkelingssamenwerking in het licht van de bevoegdheid inzake buitenlands beleid

a. De federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking

4. De federale overheid is in beginsel bevoegd voor de ontwikkelings-samenwerking. Zoals gezegd, gaat het weliswaar niet om een bevoegdheid die door de Grondwet uitdrukkelijk aan de federale wetgever is voorbehouden. De federale overheid is echter o.m. bevoegd inzake het buitenlands beleid ⁽¹⁾. Die bevoegdheid heeft niet alleen betrekking op de uitoefening, op het internationale vlak, van de bevoegdheden die op het interne vlak toekomen aan de federale overheid. Het buitenlands beleid heeft daarnaast ook een specifieke inhoud. Ook de ontwikkelingssamenwerking wordt traditioneel geacht tot het buitenlandse beleid te behoren. Alhoewel de ontwikkelingssamenwerking essentieel gericht is op de lotsverbetering van de bevolking in ontwikkelingslanden, is ze immers ook gericht op het bevorderen van stabiele en rechtvaardige verhoudingen tussen staten. A. Schaus en P. Vandernacht schrijven hierover:

"(Ce) qu'on oublie fréquemment, c'est que la coopération au développement n'a pas pour unique objet de combattre la pauvreté. En effet, en vue de permettre la réalisation de cet objectif essentiel de la coopération belge, les activités de coopération visent aussi à assurer la stabilité et la paix au sein de la société des États partenaires" ⁽²⁾.

5. De federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking is, in de huidige stand van de bevoegdheidsverdeling, niet beperkt tot de aangelegenheden waarvoor de federale overheid in de interne rechtsorde bevoegd is (bijvoorbeeld justitie). Ontwikkelingssamenwerking heeft veelal betrekking op sectoren zoals gezondheidszorg,

⁽¹⁾ Deze bevoegdheid wordt deels uitdrukkelijk bevestigd in artikel 167 van de Grondwet wat de verdragen in federale aangelegenheden betreft, en is deels van residuaire aard.

⁽²⁾ A. SCHAUS en P. VANDERNACHT, "La scène internationale: la réforme de la coopération au développement et du commerce extérieur", in X., Les accords du Lambertmont et du Lombard. Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage, Brussel, Bruylant, 2003, 436.

onderwijs, landbouw, infrastructuur, enzovoorts ⁽³⁾, die in de interne rechtsorde in belangrijke mate behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten. Het ontwikkelingsbeleid in deze sectoren behoort mede tot de federale bevoegdheid inzake het buitenlands beleid. A. Schaus en P. Vandernacht schrijven hierover:

"... (L)'aide même sectorielle comme les actions menées en vue de lutter contre la pauvreté, de favoriser les soins de santé de base, en ce compris la santé reproductive, de promouvoir l'enseignement et la formation, de développer l'agriculture et la sécurité alimentaire, d'améliorer ou créer l'infrastructure de base, de protéger le sort des femmes, de limiter le travail des enfants, etc. s'inscrit dans la même logique, c'est-à-dire stabiliser la société et renforcer les bases d'une démocratie" ⁽⁴⁾.

6. Dat het federaal beleid inzake ontwikkelingssamenwerking betrekking kan hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, impliceert uiteraard niet dat dit beleid ook gevolgen mag hebben op de uitoefening van die bevoegdheid door de gemeenschappen en de gewesten in de interne rechtsorde. Zo komt het bijvoorbeeld niet toe aan de federale overheid om, in het kader van het onderwijsontwikkelingsbeleid, maatregelen te nemen m.b.t. de toegang van buitenlandse studenten tot de onderwijsinstellingen in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap of om statutaire bepalingen uit te vaardigen waardoor leerkrachten kunnen deelnemen aan onderwijsprojecten in ontwikkelingslanden. Dergelijke maatregelen behoren uitsluitend tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, die daarover met de federale overheid wel samenwerkingsovereenkomsten kunnen sluiten.

b. De bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten inzake ontwikkelings-samenwerking

7. Ook de gemeenschappen en de gewesten beschikken thans over bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking. Op grond van artikel 167, § 1, van de Grondwet zijn de gemeenschappen en de gewesten immers bevoegd "om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de

⁽³⁾ Dit is zo voor de Belgische directe bilaterale samenwerking. Zie hierover de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking.

⁽⁴⁾ A. SCHAUS en P. VANDERNACHT, o.c., 437.

aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn". De artikelen 127, § 1, eerste lid, 3°, 128, § 1, eerste lid, en 130, § 1, eerste lid, 4°, van de Grondwet bepalen daarenboven respectievelijk:

- "De Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet: (...) 3° (...) de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° (cultuur) en 2° (onderwijs)";
- "De Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook, voor deze aangelegenheden, (...) de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen";
- "De Raad van de Duitstalige Gemeenschap regelt bij decreet: (...) 4° (...) de internationale samenwerking, daarin begrepen het sluiten van verdragen, voor de in 1°, 2° en 3° bedoelde aangelegenheden".

8. De internationale samenwerking die de gemeenschappen en de gewesten op grond van artikel 167, § 1, van de Grondwet tot stand brengen, kan uiteraard ook betrekking hebben op derdewereldlanden en uitsluitend gericht zijn op de ontwikkeling van de bevolking aldaar. Artikel 167, § 1, van de Grondwet houdt dan ook voor de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid in om een ontwikkelingsbeleid te voeren. Anders dan de federale ontwikkelingssamenwerking die een algemene draagwijdte heeft, kan de ontwikkelingssamenwerking van de gemeenschappen en de gewesten evenwel uitsluitend betrekking hebben op "de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn" (artikel 167, § 1, van de Grondwet).

De Raad van State heeft zulks reeds eerder opgemerkt:

"(Artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet) verwijst naar de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Dit blijkt trouwens ook uit de bedoeling van de grondwetgever, zoals die afgeleid kan worden uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 (oud) van de Grondwet: de indieners wensten dat «de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens zou kunnen uiten op extern vlak». De bevoegdheidsverdeling ratione materiae is m.a.w. de leidraad voor het bepalen van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten op het internationaal vlak" ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 24.903/VR van 22 april 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juni 1998 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op

II. Artikel 6ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

9. De bevoegdheidsverdeling inzake ontwikkelingssamenwerking, zoals die besloten ligt in de grondwettelijke bepalingen over de bevoegdheidsverdeling inzake het buitenlands beleid, wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van artikel 6ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij artikel 6 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.

Artikel 6ter luidt als volgt:

"Onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking worden vanaf 1 januari 2004 overgeheveld in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden.

Een bijzondere werkgroep wordt opgericht, die tot taak heeft om, in overleg met de sector en uiterlijk tegen 31 december 2002, een lijst voor te stellen van de aangelegenheden die betrekking hebben op de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten inzake ontwikkelingssamenwerking."

In het verslag van de Senaatscommissie over het ontwerp dat de bijzondere wet van 13 juli 2001 is geworden, wordt nader gepreciseerd dat de door de bijzondere werkgroep op te stellen lijst van bevoegdheden betrekking zal hebben op "bevoegdheden (die) liggen in het verlengde van de bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen (toepassing van het beginsel van de «implied powers»)" ⁽⁶⁾.

Op het eerste gezicht lijken de tekst van artikel 6ter en de aangehaalde passus uit het verslag te impliceren dat de bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking uitsluitend toekomt aan de federale overheid, dat de gemeenschappen en de gewesten ter zake thans over geen enkele bevoegdheid beschikken, en dat slechts vanaf

10 december 1982 en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, Parl. St., Senaat, 1997-98, nr. 1-796/1, (238), p. 241, nr. 2.1.

⁽⁶⁾ Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 8.

1 januari 2004 onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking, "in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden" en in zoverre ze voorkomen op een lijst opgemaakt door een "bijzondere werkgroep", zullen kunnen worden overgeheveld via een nog goed te keuren bijzondere wet ⁽⁷⁾.

Deze interpretatie wordt echter tegengesproken door andere elementen uit diezelfde parlementaire voorbereiding waaruit blijkt dat de bijzondere wetgever bij de voorbereiding van artikel 6ter is uitgegaan van een meer genuanceerde visie op de huidige bevoegdheidsverdeling inzake ontwikkelingssamenwerking. Volgende uittreksels uit de parlementaire voorbereiding wijzen hierop:

- "De vice-eerste minister en minister van Werkgelegenheid herhaalt dat zij blij is dat zij als minister-president van de vorige regering van de Franse Gemeenschap indirect het negatieve advies van de Inspectie van financiën omzeild heeft en een duidelijk beleid inzake ontwikkelingssamenwerking heeft gevoerd. Dat heeft de samenwerking per programma op federaal niveau geenszins in gevaar gebracht. Welbepaalde projecten waarvoor zij bevoegd was, werden geïntegreerd in het federale programma, dat zo meer middelen kreeg" ⁽⁸⁾;
- de Staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking verklaarde: "De gemeenschappen en de gewesten doen reeds, met enig succes, aan ontwikkelingsamenwerking. Wij hebben daar geen enkel bezwaar tegen. Er valt voldoende armoede te bestrijden. Wie zich daadwerkelijk met de landen van het Zuiden wil bezighouden heeft werk genoeg" ⁽⁹⁾;

⁽⁷⁾ In het verslag van de Senaatscommissie leest men over die in het vooruitzicht gestelde wet: "Op basis van het verslag van deze werkgroep wordt het geëigende ontwerp uitgewerkt dat de bevoegdheidsoverdracht zal bewerkstelligen" (Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 8).

⁽⁸⁾ Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 216.

⁽⁹⁾ Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 118.

- "(een) lid is het ermee eens dat bepaalde onderdelen van de ontwikkelings-samenwerking perfect kunnen worden gecommunautariseerd. Dat is vandaag trouwens al het geval" ⁽¹⁰⁾.

Uit deze uittreksels blijkt dat de bijzondere wetgever zich ervan bewust is dat in de huidige bevoegdheidsverdeling niet alleen de federale overheid, doch ook de gemeenschappen en de gewesten over een bevoegdheid inzake ontwikkelings-samenwerking beschikken. Artikel 6ter van de bijzondere wet wijzigt op zichzelf niets aan die thans bestaande bevoegdheidsverdeling, doch stelt slechts een bevoegdheids-overdracht in de toekomst in het vooruitzicht.

III. Besluit: parallelle bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking

10. Uit het voorgaande volgt dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over parallelle bevoegdheden beschikken inzake ontwikkelingssamenwerking: de federale overheid beschikt over die bevoegdheid in het algemeen, terwijl de gemeenschappen en de gewesten die bevoegdheid hebben m.b.t. de aangelegenheden die tot hun materiële bevoegdheid behoren.

Reeds in 1999, in het verslag van de Senaatscommissie voor de Institutionele aangelegenheden over de "Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren", heeft Y. Lejeune het ter zake over een "gemengde activiteit" gehad. Hij stelde:

"Het voorliggend probleem volgt uit het feit dat de bevoegdheidsverdeling, zoals bepaald door de Grondwet en de bijzondere wetten, geen melding maakt van de ontwikkelingssamenwerking als dusdanig. Verschillende activiteiten die tot dit domein behoren, kunnen daardoor beschouwd worden als gemengd, aangezien zij uit het oogpunt van de internationale betrekkingen tot de federale bevoegdheid kunnen behoren maar voor een aantal aspecten onder de gemeenschappen kunnen vallen.

Dit geeft aanleiding tot gemengde toestanden te meer omdat dezelfde materie volgens de jurisprudentie van het Arbitragehof, zelfs op impliciete wijze, ondergebracht kan worden in een gemeenschapsbevoegdheid terwijl ze anderzijds

⁽¹⁰⁾ Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 214.

algemeen beschouwd federaal kan blijven in het kader van de bevoegdheid van de federale overheid inzake internationale betrekkingen" ⁽¹¹⁾.

11. De Raad van State acht het nuttig te wijzen op een aantal beginselen en regels i.v.m. de bevoegdheidsverdeling die tot een coherente uitoefening van de bedoelde parallelle bevoegdheden door de verschillende overheden kunnen bijdragen.

12. In de eerste plaats is het een algemeen beginsel dat geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd zo verregaande maatregelen mag treffen dat het voor een andere overheid onmogelijk of buitengewoon moeilijk is om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren ⁽¹²⁾. Bij de uitoefening van hun bevoegdheid dienen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten m.a.w. binnen de grenzen van de evenredigheid te blijven. Dit beginsel geldt ook t.a.v. de parallelle bevoegdheden. Zo zullen de gemeenschappen en de gewesten door de uitoefening van hun bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking niet mogen dwarsbomen. Aangezien het om parallelle bevoegdheden gaat, geldt hetzelfde overigens ook voor de uitoefening van de federale bevoegdheid t.a.v. de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten, onder voorbehoud van wat hierna wordt vermeld m.b.t. artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (zie opmerking 14).

13. Om een coherente uitoefening van de parallelle bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking mogelijk te maken kunnen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten gebruik maken van de overleg- en samenwerkingsmechanismen die respectievelijk in hoofdstuk II van titel II van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en in titel IVbis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ter beschikking worden gesteld.

⁽¹¹⁾ Parl. St., Senaat, 1998-99, nr. 1-1333/1, p. 761.

⁽¹²⁾ Zie o.m. Arbitragehof, 28 mei 1991, nr. 14/91, overw. B.3.3.

14. Ten slotte wijst de Raad van State erop dat in zoverre de ontwikkelings-samenwerking van de gemeenschappen en de gewesten wordt verwezenlijkt door het sluiten van verdragen, artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van toepassing is. Dit artikel, dat een invulling geeft aan de bepaling van artikel 167, § 1, van de Grondwet, luidens welke de Koning de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen, houdt in dat de gemeenschaps- en gewestregeringen de Koning vooraf dienen te informeren zowel van hun voornemen om onderhandelingen voor het sluiten van het verdrag aan te vatten als van elke daaropvolgende rechtshandeling die zij met het oog op het sluiten van het verdrag willen verrichten (artikel 81, § 1). De Ministerraad kan vervolgens binnen de dertig dagen te kennen geven bezwaren te hebben tegen het sluiten van dat verdrag, waardoor de door de betrokken regering voorgenomen procedure gedurende dertig dagen wordt geschorst (artikel 81, § 2). Hierna heeft overleg plaats in de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid (artikel 81, § 3). Bij gebreke van consensus binnen de dertig dagen kan de Koning bij een met redenen omkleed en in Ministerraad overlegd besluit, de schorsing bevestigen van de door de regering voorgenomen procedure, wanneer 1° de verdragspartij niet door België is erkend; 2° België geen diplomatieke betrekkingen onderhoudt met de verdragspartij; 3° uit een beslissing of een handeling van de Staat blijkt dat de betrekkingen tussen België en de verdragspartij zijn verbroken, geschorst of ernstig in het gedrang zijn gekomen; of 4° het voorgenomen verdrag strijdig is met internationale of supranationale verplichtingen van België (artikel 81, § 4). Artikel 81 biedt aldus aan de Koning een instrument om in zekere mate de eenheid in het Belgisch buitenlands beleid te verzekeren. Deze ratio legis is uiteraard ook pertinent voor het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, in zoverre dat via verdragen tot stand komt.

In een gelijkaardig mechanisme is weliswaar niet voorzien ten aanzien van het voornemen van een gemeenschaps- of gewestwetgever of -regering om een decreet, een ordonnantie of een besluit in de interne rechtsorde in te voeren. Als een dergelijke normering leidt tot op de ontwikkelingslanden gerichte maatregelen die bij verdrag worden bevestigd, kan artikel 81 van de bijzondere wet echter wel een rol spelen. Daarenboven herinnert de Raad van State hier aan het hoger reeds besproken evenredigheidsbeginsel in de uitoefening van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking (zie hiervóór, opmerking 12).

IV. Toepassing van de bevoegdheidsregels op maatregelen inzake het stimuleren van de gemeenten tot het voeren van een eigen beleid inzake ontwikkelingssamenwerking

15. De ontworpen regeling strekt ertoe de gemeenten financieel te stimuleren om een eigen ontwikkelingsbeleid te voeren, o.m. door het uitbouwen van een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente uit het Zuiden.

16. De gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd om de lokale besturen, in het kader van het medebewind, te betrekken bij het voeren van een beleid dat binnen hun bevoegdheid valt (artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). De gewesten zijn ook bevoegd voor de "financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten ... in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn" (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet). Uit die laatste bepaling volgt overigens a contrario dat de federale overheid bevoegd is om de lokale besturen te betrekken in het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking waarvoor die overheid een algemene bevoegdheid heeft, en om daartoe in financiële middelen te voorzien ⁽¹³⁾.

17. Opdat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zouden zijn om de gemeenten te betrekken bij de ontwikkelingssamenwerking, is vereist dat het gaat om ontwikkelingssamenwerking op de specifieke domeinen waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn. Convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

⁽¹³⁾ Zie eveneens, over de bevoegdheid van de federale overheid en van de gemeenschappen en de gewesten om te voorzien in de financiële middelen voor de opdrachten die zij aan de gemeenten toevertrouwen en die gebaseerd zijn op artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, R.v.St., afd. wetg., advies 30.978/4 van 22 januari 2001 over een wetsontwerp "tot bevordering van de verkeersveiligheid in de schoolomgeving", Parl. St., Kamer, 2000-2001, nr. 50-817/2, pp. 4-5, nr. 3. In dat advies verwijst de Raad van State naar het toenmalige artikel 6, § 1, VIII, 3°, van de bijzondere wet, dat overeenstemt met het huidige artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van die wet.

enerzijds, en de gemeenten anderzijds, kunnen slechts worden gesloten inzake de aangelegenheden die tot de respectieve bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoren, zoals bijv. inzake onderwijs, wat de gemeenschap betreft, en inzake de bescherming van het leefmilieu of het economisch beleid, wat het gewest betreft. Het ontwerp bevat echter geen bepalingen waaruit blijkt dat het bedoelde ontwikkelingsbeleid tot die specifieke aangelegenheden beperkt is. Op dit punt zou het ontwerp nader gepreciseerd moeten worden.

18. Aan die conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat in de commentaar bij artikel 1 van het ontwerp op algemene wijze verwezen wordt naar artikel 6, § 1, VIII (lees artikel 6, § 1, eerste lid, VIII), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, i.v.m. de ondergeschikte besturen, en naar artikel 4, 14°, van die bijzondere wet, i.v.m. de "intellectuele, morele en sociale vorming".

De bevoegdheid van de gewesten om de ondergeschikte besturen te regelen, impliceert niet de bevoegdheid om gelijk welke opdracht aan die besturen te verlenen, of om die besturen tot gelijk welk beleid aan te moedigen. De opdrachten en het beleid moeten integendeel zelf tot de bevoegdheid van het gewest behoren.

De intellectuele, morele en sociale vorming vormt voorts slechts een onderdeel van het beleid dat door de gemeenten gevoerd kan worden. Als zodanig behoort het stimuleren van het ontwikkelingsbeleid op dat vlak weliswaar tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, maar die bevoegdheid is zeker niet voldoende om de Vlaamse Gemeenschap bevoegd te maken voor het geheel van het ontwerp.

19. De stellers van het ontwerp dienen dan ook meer precies aan te geven voor welke aangelegenheden, behorend tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, in een stimulering van de ontwikkelingssamenwerking door de lokale besturen wordt voorzien.

Op grond van het basisbeginsel dat "de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens op extern vlak kan uiten", kan besloten worden dat het ontwerp de voorwaarden kan vaststellen waaronder convenants gesloten kunnen worden tussen, enerzijds, de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, en anderzijds, de gemeenten ⁽¹⁴⁾, met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking op de domeinen die binnen de bevoegdheden van de gemeenschap en het gewest vallen. Dit besluit geldt onder voorbehoud dat niet zou blijken dat de ontworpen regeling de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.

B. Territoriale bevoegdheid

20. In artikel 18 van het ontwerp wordt bepaald dat de bepalingen van het ontworpen decreet van overeenkomstige toepassing zijn op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

21. Het Vlaamse Gewest is evenwel slechts bevoegd in de vijf Vlaamse provincies (artikel 5 van de Grondwet en artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). De Vlaamse decreetgever is dan ook, als gewestelijk decreetgever, territoriaal onbevoegd t.a.v. de gemeenten die gelegen zijn in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Het komt de Vlaamse gewestelijke decreetgever niet toe om de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in zijn beleid te betrekken. Voorzover de voorgenomen maatregelen kunnen worden gekwalificeerd als een gewestaangelegenheid, overschrijden ze de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

22. In zoverre de ontworpen regeling betrekking heeft op gemeenschapsbevoegdheden, moet de vraag naar de mogelijkheid om de Brusselse gemeenten te betrekken in de werkingssfeer ervan, anders beantwoord worden naargelang het gaat om persoonsgebonden aangelegenheden dan wel culturele aangelegenheden of onderwijsaangelegenheden.

⁽¹⁴⁾ Zie evenwel hierna, nrs. 20-24, i.v.m. de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ten aanzien van de Brusselse gemeenten.

23. Ten aanzien van persoonsgebonden aangelegenheden heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State in advies 33.566/AG/2 het volgende gesteld:

"Op grond van artikel 128, § 2, van de Grondwet is de Franse Gemeenschap inzake persoonsgebonden aangelegenheden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad slechts bevoegd ten aanzien van de instellingen die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Franse Gemeenschap. Uit talrijke samenlopende verklaringen afgelegd tijdens de parlementaire voorbereiding van de artikelen 127, § 2, en 128, § 2, van de Grondwet blijkt bovendien dat, in de opvatting van de grondwetgever, een instelling niet geacht kan worden wegens haar organisatie uitsluitend te behoren tot één gemeenschap als ze door de wet onderworpen is aan een stelsel van tweetaligheid.

Welnu, op grond van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, is dit laatste het geval voor elke gemeentelijke instelling, of het nu gaat om de gemeente als zodanig dan wel om een instelling die door haar is opgericht om op te treden op het domein van de persoonsgebonden aangelegenheden. In die aangelegenheden kan een gemeenschapsdecreet dus niet rechtstreeks verplichtingen opleggen aan een gemeente van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, of daaraan rechten toekennen. Het feit dat de betrokken gemeenten de mogelijkheid zouden behouden om zich al dan niet aan dat decreet te onderwerpen, verandert daaraan niets.

(...)" ⁽¹⁵⁾.

Die overwegingen gelden ook voor het thans voorliggende ontwerp.

In advies 34.339/AV, waarin trouwens ook wordt verwezen naar het voornoemde advies 33.566/AG/2, heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving voorts het volgende opgemerkt:

"Willen de stellers van het ontwerp een lokale overheid in Brussel betrekken bij het toezicht op de naleving van het ontworpen decreet, dan dienen zij daarvoor een beroep te doen op een andere instelling dan de gemeente. Dit zou dan bijvoorbeeld de Vlaamse Gemeenschapscommissie kunnen zijn. Artikel 166,

⁽¹⁵⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 33.566/AG/2 van 11 februari 2003 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 3 juli 2003 "relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire", Parl. St., Parl. Comm. fr., 2002-03, nr. 405/1, (47), 49 (vertaling; voetnoten weggelaten). In dezelfde zin: R.v.St., afd. wetg., advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een ontwerp van decreet betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1709/1, (143), pp. 159-160, nr. 28.

§ 3, 2°, van de Grondwet maakt het immers mogelijk voor de Vlaamse Gemeenschap om bevoegdheden op te dragen aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie, en deze laatste is bovendien, op grond van artikel 35 van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen, onderworpen aan een eentalig taalregime" ⁽¹⁶⁾.

Aangezien de stellers van het ontwerp te dezen het nemen van initiatieven inzake ontwikkelingssamenwerking door de gemeenten zelf wensen aan te moedigen, lijkt het evenwel weinig waarschijnlijk dat de hiervoor geformuleerde suggestie aan dat doel kan beantwoorden.

24. Wat de culturele aangelegenheden en het onderwijs betreft, zijn de beginselen met betrekking tot de toepasbaarheid van gemeenschapsdecreten te Brussel de volgende.

Artikel 127, § 2, van de Grondwet luidt als volgt:

"Deze decreten ⁽¹⁷⁾ hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap."

Het hier gebruikte criterium is dat van de activiteit van de betrokken instellingen.

Artikel 22 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, bepaalt evenwel het volgende:

⁽¹⁶⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 34.339/AV, aangehaald, p. 160, nr. 28.

⁽¹⁷⁾ Het gaat hier om de decreten bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, van deze bepaling, te weten die welke uitgevaardigd worden in de volgende aangelegenheden:

- 1° de culturele aangelegenheden;
- 2° het onderwijs (...);
- 3° de samenwerking tussen de gemeenschappen, alsook de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° en 2°.

"In afwijking van de bepalingen van deze afdeling ⁽¹⁸⁾ zijn de instellingen waarvan de culturele activiteit een enkele taalgroep interesseert, onderworpen aan de regeling die geldt voor het overeenkomstige gebied. Bij die categorie van inrichtingen horen alle kinderbewaarplaatsen en peuterafdelingen."

Bovendien bepaalt artikel 5, tweede lid, van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs het volgende:

"De afdelingen waar het Nederlands de onderwijstaal is en de afdelingen waar het Frans de onderwijstaal is, alsmede de afdelingen met verschillende taalstelsels van kinderkribben, kleintjesoorden en peuterscholen mogen niet onder dezelfde directie worden geplaatst en hangen af van de inspectie van hun taalstelsel."

Uit deze twee bepalingen volgt, ten minste impliciet wat de tweede betreft, dat de activiteiten inzake cultuur en onderwijs van de gemeenten onderworpen kunnen zijn aan een eentalig taalstelsel, en dat bijgevolg de gemeenschapsdecreten in dezen aan de gemeenten in principe rechten kunnen toekennen en verplichtingen opleggen ⁽¹⁹⁾.

Wat deze aangelegenheden betreft, heeft deze regeling evenwel alleen betrekking op de gemeentelijke instellingen die zo georganiseerd zijn dat ze hun activiteiten uitsluitend in één taal uitoefenen. Zo niet dienen deze instellingen als tweetalig te worden beschouwd, overeenkomstig het gemene recht dat op deze gemeenten van toepassing is. Bij wijze van gevolg kunnen ze in dat geval niet meer vallen onder het toepassingsgebied van gemeenschapsdecreten, maar onder dat van federale wetten, omdat de federale overheid op grond van artikel 127, § 2, van de Grondwet residuair bevoegd is gebleven ten aanzien van bicommunautaire instellingen in de sectoren cultuur en, in voorkomend geval, onderwijs.

Te dezen kan het ontworpen decreet op de twee laatstgenoemde domeinen door de gemeenten dus slechts ten uitvoer gelegd worden via lokale instellingen ⁽²⁰⁾

⁽¹⁸⁾ De afdeling die hier wordt bedoeld is afdeling 3 ("Brussel-Hoofdstad") van hoofdstuk III ("Gebruik van de talen in de plaatselijke diensten") van de voormelde gecoördineerde wetten, dat in hoofdzaak een tweetaligheidsregeling instelt voor de plaatselijke diensten, met inbegrip van de gemeenten, in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

⁽¹⁹⁾ Zie het voormelde advies 33.566/AG/2, Parl. St., Parl. Comm. fr., 2002-03, nr. 405/1, p. 49, noot 4.

⁽²⁰⁾ Het hoeft niet noodzakelijk te gaan om instellingen met een autonome rechtspersoonlijkheid tegenover de gemeenten zelf.

waarvan de activiteiten in het Nederlands worden uitgeoefend. Het zou nuttig kunnen zijn het ontwerp van decreet op dit punt aan te vullen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

25. In artikel 2, 1°, wordt een definitie gegeven van het begrip "convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking". Die definitie bevat mede een bepaling van het doel dat een dergelijk convenant moet nastreven. Die doelstellingen zouden beter het voorwerp uitmaken van een afzonderlijke, normatieve bepaling van het ontworpen decreet.

26. In artikel 2, 2°, kan de verwijzing naar artikel 2, 3°, worden weggelaten.

27. In artikel 2, 4°, wordt verwezen naar artikel 252 van het gemeentedecreet.

Het ontwerp van gemeentedecreet is op dit ogenblik nog niet bij het Vlaams Parlement ingediend, laat staan dat het goedgekeurd zou zijn. Het is dan ook voorbarig om nu reeds naar een artikel van dat decreet te verwijzen.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor artikel 3, 2°, van het ontwerp.

28. Artikel 2, 5°, bevat een definitie van het begrip "strategisch actieplan". Volgens die definitie is het strategisch actieplan een driejaarlijks plan, opgesteld door de gemeente met het oog op het sluiten van een convenant gemeentelijke ontwikkelings-samenwerking. Dat plan moet voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 6, 1°, van het ontwerp.

Het feit dat het om een door de gemeente opgesteld plan gaat, met het oog op het sluiten van een convenant, blijkt reeds uit de artikelen 3, inleidende zin, en 4, eerste lid, 2°, van het ontwerp; het feit dat het om een "driejaarlijks" plan gaat, vloeit voort uit het feit dat een convenant slechts voor drie jaar kan worden gesloten (artikel 8). De definitie blijkt aldus niets toe te voegen aan wat reeds in de normatieve bepalingen van het ontwerp bepaald wordt. Die definitie kan dan ook beter weggelaten worden.

29. Artikel 2, 6°, bevat een definitie van het begrip "operationeel actieplan". Volgens die definitie is het operationeel actieplan een plan dat jaarlijks door de gemeente wordt opgesteld in het kader van een convenant gemeentelijke ontwikkelings-samenwerking. Dat plan moet voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 7 van het ontwerp.

Het feit dat het om een door de gemeente jaarlijks opgesteld plan gaat, in het kader van een convenant, blijkt reeds uit de artikelen 3, inleidende zin, en 7 van het ontwerp. De definitie blijkt aldus niets toe te voegen aan wat reeds in de normatieve bepalingen van het ontwerp bepaald wordt. Die definitie kan dan ook beter weggelaten worden.

Artikel 3

30. In artikel 3 worden o.m. zes instapcriteria opgesomd. In wezen gaat het echter om vijf instapcriteria, zoals ook in de memorie van toelichting wordt gesteld. Het vierde en het vijfde criterium handelen immers beide over de aanstelling van een gemeentelijke ambtenaar, en zijn zo geredigeerd dat telkens slechts een van die bepalingen van toepassing kan zijn. Het zou dan ook beter zijn om die twee criteria tot één criterium om te vormen.

De nieuwe bepaling (artikel 3, 4°) zou dan kunnen luiden als volgt:

"4° de gemeente beschikt over een gemeentelijke ambtenaar bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking. In gemeenten van meer dan 10 000 inwoners is deze ambtenaar minstens halftijds aangesteld; in gemeenten van minder dan 10 000 inwoners is deze ambtenaar minstens voor 25 % aangesteld;".

Artikel 4

31. Uit de memorie van toelichting blijkt dat een gemeente die een convenant directe samenwerking wil sluiten, moet beantwoorden aan de voorwaarden bepaald in artikel 3 én aan die welke zijn bepaald in artikel 4. De gemachtigde van de regering heeft die zienswijze ook bevestigd.

De inleidende zin van artikel 4 kan dan ook beter geredigeerd worden als volgt:

"De Vlaamse regering kan pas een convenant ontwikkelingssamenwerking sluiten met een gemeente die de doelstellingen bepaald in artikel ... wenst na te streven door middel van een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden, indien voldaan is aan de voorwaarden bepaald in artikel 3 en indien daarenboven voldaan is aan de volgende criteria:".

Artikel 5

32. Het eerste lid van artikel 5 kan beter geredigeerd worden als volgt:

"Onverminderd de mogelijkheid voor de gemeenteraad om andere adviezen in te winnen, wordt het advies van de erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking ingewonnen vóór elke beslissing van de gemeenteraad over:

- de aanvraag tot het sluiten of het verlengen van een convenant, in welk geval het advies mede betrekking heeft op het strategisch actieplan en het operationeel actieplan voor het eerste jaar;

- de keuze van een partner in het Zuiden, als de gemeente een concrete bestuurlijke samenwerking met een gemeente in het Zuiden overweegt;
- de operationele actieplannen voor het tweede en het derde jaar;
- de voortgangsrapporten en het eindrapport, bedoeld in artikel 12."

33. Volgens het tweede lid wordt het advies van de adviesraad "geacht ongunstig te zijn", indien het niet binnen dertig dagen wordt gegeven.

Een effectief gegeven advies over de in het eerste lid vermelde aangelegenheden zal niet altijd eenduidig "gunstig" of "ongunstig" zijn, maar kan genuanceerde conclusies bevatten. De Raad van State vraagt zich dan ook af of het wel opportuun is om te bepalen dat, na het verstrijken van de termijn, het advies geacht wordt zonder meer "ongunstig" te zijn.

Indien de tekst van het tweede lid niet gehandhaafd wordt, kan gedacht worden aan de volgende alternatieve formule:

"Indien het advies niet gegeven wordt binnen dertig dagen na de ontvangst van de aanvraag door de voorzitter van de adviesraad, mag aan de adviesverplichting voorbijgegaan worden."

34. Volgens het derde lid moeten afwijkingen van het advies van de adviesraad "afdoende" gemotiveerd worden door de gemeenteraad.

Deze bepaling heeft weinig zin in de hypothese bedoeld in het tweede lid, zoals dat lid thans geredigeerd is. De combinatie van die twee bepalingen zou immers tot gevolg kunnen hebben dat de gemeenteraad zou moeten motiveren waarom hij afwijkt van een stilzwijgend ongunstig advies. Indien het tweede lid vervangen wordt zoals hiervóór gesuggereerd, kan het derde lid wel behouden blijven. Dat derde lid zal dan niet van toepassing zijn in de hypothese bedoeld in het (aangepaste) tweede lid.

Het verdient aanbeveling om de woorden "afdoende gemotiveerd" te vervangen door "bijzonder gemotiveerd".

Artikel 6

35. In artikel 6, 1°, worden o.m. de gegevens opgesomd welke het strategisch actieplan moet bevatten.

Het zou beter zijn om de verplichte inhoud van dat actieplan in een afzonderlijk artikel te bepalen. Dat artikel zou dan, samen met het artikel i.v.m. het operationeel actieplan (thans artikel 7; zie hierna, opmerking 36), het voorwerp kunnen uitmaken van een nieuwe afdeling, in te voegen in hoofdstuk II tussen de bestaande afdelingen II en III.

Artikel 7

36. Hoofdstuk III van het ontwerp, waartoe artikel 7 behoort, heeft betrekking op de inhoud, de duur en de beëindiging van het convenant. Artikel 7 heeft evenwel betrekking op het operationeel actieplan. Die bepaling hoort dan ook niet thuis in hoofdstuk III.

Indien ingegaan wordt op de suggestie i.v.m. artikel 6, 1° (opmerking 35), kan artikel 7 samen met het artikel dat de bepalingen van artikel 6, 1°, zou bevatten, in eenzelfde afdeling worden ondergebracht.

Artikel 18

37. Er wordt verwezen naar de opmerkingen 20 tot 24, i.v.m. de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

Het advies over de bevoegdheid werd gegeven door de verenigde kamers, samengesteld uit

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. M. JOASSART en B. STEEN, adjunct-auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

De derde kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER