

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.124/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par les Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour la politique de la Santé, le 6 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État, les Communautés, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et les Régions pour une politique de drogues globale et intégrée", a donné le 17 mai 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Saisi d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande ayant le même objet, la section de législation du Conseil d'État, chambres réunies, s'est exprimée comme suit dans l'avis 34.743/VR :

"2. En son avis 34.130/VR du 20 septembre 2002 sur un projet de loi fédérale portant assentiment à l'accord de coopération du 2 septembre 2002 susvisé, le Conseil d'État a déjà examiné dans quelle mesure l'autorité fédérale, les communautés et les régions peuvent conclure, sur la base de leurs compétences spécifiques, un accord de coopération pour une politique globale et intégrée en matière de drogues.

3. Pour ce qui est de l'autorité fédérale et des communautés, aucun problème ne se pose. Ces autorités sont en effet compétentes en ce qui concerne certaines matières qui sont manifestement pertinentes pour les objectifs énumérés à l'article 1^{er} de l'accord de coopération¹.

4. Pour ce qui est des régions, le Conseil d'État a formulé des réserves dans l'avis susvisé. Le texte de l'accord de coopération ne permet en effet pas de déterminer les compétences matérielles dont les régions disposeraient pour être parties à l'accord de coopération. Il n'est pas davantage évident de distinguer les compétences régionales entrant en ligne de compte à cet effet.

4.1. Invité à fournir de plus amples informations quant au projet fédéral, le fonctionnaire délégué par le Gouvernement fédéral a énuméré un certain nombre d'aspects de la politique en matière de drogues sur la base desquels les régions pouvaient être associées à l'accord de coopération. Le Conseil d'État a néanmoins dû constater que les matières citées par le fonctionnaire délégué n'étaient que très indirectement liées à la problématique de la drogue ou ne relevaient pas de la compétence des régions.

(1) Avis 34.130/VR du 20 septembre 2002 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 2 septembre 2002 entre l'État, les Communautés, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et les Régions pour une politique de drogues globale et intégrée, Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 50-2179/1, (9), pp. 10-11, n^{os} 4-5.

En ce qui concerne les matières relevant de la compétence des régions, le Conseil d'État a plus particulièrement relevé ce qui suit :

«En ce qui concerne les matières relevant de la compétence des régions, telles que par exemple le logement et l'emploi, on peut certes concevoir que les autorités régionales attachent une importance particulière à la problématique de la drogue. Cela n'habilite toutefois pas ces autorités à s'associer à un accord de coopération traitant spécifiquement de la politique en matière de drogues. Admettre le contraire emporterait que chaque accord de coopération visant une politique globale et intégrée doive être ouvert à toutes les autorités. Afin qu'une région puisse être associée à un accord de coopération relatif à la politique en matière de drogues, il faudrait à tout le moins spécifier les domaines politiques régionaux dans lesquels les parties à l'accord souhaitent mener une politique intégrée.

La conclusion paraît dès lors s'imposer que la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ne sont pas habilitées à s'associer à l'accord de coopération examiné (...). Cette question ne se pose pas pour la Région wallonne, mais uniquement parce que sa participation au présent accord de coopération peut s'appuyer sur les compétences qui lui ont été transférées par la Communauté française en matière de soins de santé.»².

Entre-temps, le projet de loi fédérale portant assentiment à l'accord de coopération susvisé a été déposé à la Chambre des représentants le 9 décembre 2002. Il ressort de l'exposé des motifs de ce projet que les parties n'ont pas jugé opportun de renégocier l'accord. En ce qui concerne les objections du Conseil d'État, l'exposé des motifs précise :

«Lors du Comité de concertation du 29 novembre 2002, tous les Gouvernements intéressés ont déclaré qu'il fallait exécuter le plus rapidement possible l'accord de coopération.

La participation à l'accord de coopération de la Région flamande et de la Région Bruxelles-Capitale est nécessaire pour rendre possible une politique globale et intégrée. Les Régions ont en effet des compétences qui sont complémentaires³ et nécessaires en matière de politique (de) drogue. Ici on pense à la rénovation urbaine (par exemple mener des actions dans les quartiers urbains délaissés et criminogènes), (le) logement (par exemple la politique des habitations insalubres), agriculture (par exemple subsides européens en matière de plants de tabac), (l')emploi (par exemple les programmes destinés aux ex-toxicomanes), la tutelle des pouvoirs subordonnés (par exemple la collaboration avec les communes; les contrats de sécurité et de prévention) et la recherche scientifique. Ces matières sont d'une grande importance pour élaborer une action valable de prévention et bien organiser l'aide.

(2) Avis 34.130/VR, précité pp. 11-12, n° 6.

(3) Dans la version néerlandaise on lit "bevoegdheden die nuttig en nodig zijn op het vlak van drugbeleid".

Pour pouvoir mener une politique cohérente en matière de problématique (de) drogue, toutes les autorités doivent être impliquées dans la concertation afin d'être informées de la politique de chacun et pouvoir adapter leur politique à celle des autres.

Les gouvernements intéressés estiment inopportune comme solution la renégociation de l'accord. Ils souhaitent que l'accord soit approuvé dans sa forme actuelle et entre en vigueur en temps que tel.»⁴.

Il s'avère que l'exposé des motifs définit avec davantage de précision les matières justifiant l'association des régions à l'accord de coopération que la réponse donnée au Conseil d'État par le délégué du Gouvernement fédéral.

Il apparaît à présent que les régions sont effectivement compétentes pour certaines matières qui peuvent être pertinentes par rapport à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 1^{er} de l'accord de coopération. Le Conseil d'État estime dès lors ne pas devoir maintenir les objections qu'il a formulées en son avis 34.130/VR.

En d'autres termes, on peut considérer que les régions sont elles aussi habilitées à conclure l'accord de coopération pour une politique de drogues globale et intégrée.

4.2. Il n'en demeure pas moins que les régions sont moins directement concernées par la politique en matière de drogues que ne le sont l'État fédéral et les communautés.

Le Conseil d'État estime devoir rappeler que l'accord de coopération ne peut, en pareille occurrence, avoir pour finalité de faire financer par les régions - grâce à un apport de moyens - des activités qui ne relèvent pas de leur compétence⁵. L'apport des régions doit par conséquent refléter la responsabilité restreinte dont celles-ci sont investies en ce qui concerne la politique en matière de drogues.

En l'occurrence, les dispositions de l'accord de coopération ne semblent pas porter atteinte à ces principes.

(4) Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 50-2179/1, pp. 6-7.

(5) Voir l'avis 31.341/VR du 28 février 2001 sur un projet dont est issue la loi du 8 juillet 2001 modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 50-774/10, 6); avis 32.371/VR du 23 octobre 2001 sur un projet dont est issue la loi du 22 mars 2002 portant assentiment à l'Accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B. (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 50-1463/1, (9), p. 11, n° 2).

L'accord de coopération se borne en effet à prévoir la création d'une Conférence interministérielle réunissant l'ensemble des ministres compétents, et d'une Cellule générale chargée d'apporter son appui à la Conférence interministérielle. Cette Cellule générale a une fonction de stricte coordination et ne développe pas d'activités opérationnelles. A l'instar de celle des autres parties, la contribution financière des régions se rapporte uniquement aux frais de fonctionnement de la Cellule générale, et non au financement de projets concrets; la contribution conjointe des régions est en outre sensiblement inférieure à celle de l'État fédéral, des communautés et des commissions communautaires.

4.3. Force est dès lors de conclure que les régions peuvent s'associer à l'accord de coopération présentement examiné sans enfreindre les règles constitutionnelles et légales qui régissent la répartition des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions."

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.124/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 6 mei 2004 door de Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofstad, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid verzocht hen, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gemeenschappen, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gewesten voor een geïntegreerd drugsbeleid", heeft op 17 mei 2004 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Naar aanleiding van een adviesaanvraag betreffende een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap over hetzelfde onderwerp, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State zich in verenigde kamers als volgt uitgesproken in advies 34.743/VR :

"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

⁽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.

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 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.

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

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.

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 zijn⁴. Hieruit volgt dat de inbreng van de gewesten blijik 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 hebben, en van een Algemene Cel, ter ondersteuning van die

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

(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).

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."

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS