

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.046/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 7 mei 2007 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake de hulpverlening aan jongeren", heeft op 12 juni 2007 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake de hulpverlening aan jongeren.

Met dat samenwerkingsakkoord wordt beoogd de uitvoering mogelijk te maken van de ordonnantie van 29 april 2004 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake hulpverlening aan jongeren, meer bepaald wat betreft de uitvoering van de maatregelen die door de jeugdgerechten kunnen worden genomen ten aanzien van de in die ordonnantie bedoelde jongeren. Daartoe worden diensten of voorzieningen die door de Franse en de Vlaamse Gemeenschap worden georganiseerd of erkend, ter beschikking gesteld van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (artikel 1), dit binnen de perken van "de reglementeringen van elk van de genoemde gemeenschappen" (artikel 2) en met inachtneming van de in het samenwerkingsakkoord omschreven criteria (artikel 3). De uitgaven hiertoe worden gedragen door de Franse en de Vlaamse Gemeenschap; de op grond van artikel 14 van de genoemde ordonnantie opgelegde bijdrage van de jongere of van de onderhoudsplichtige personen in de onderhouds-, opvoedings- en behandelingskosten komt ten goede van de betrokken gemeenschap (artikel 4). Het samenwerkingsakkoord bevat voorts regels betreffende de beslechting van geschillen die uit de toepassing ervan voortvloeien (artikel 5), de duur en de verlenging ervan (artikel 6), de evaluatie ervan (artikel 7), het toezicht op de naleving ervan te Brussel-Hoofdstad (artikel 8) en tenslotte betreffende de inwerkingtreding (artikel 9).

¹Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

BEVOEGDHEID

3. In advies 37.475/VR/V van 27 juli 2004² heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, over een stelsel waarbij de bij ordonnantie bepaalde gerechtelijke jeugdbeschermingsmaatregelen, op grond van een samenwerkingsakkoord dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie sluit met de Franse en de Vlaamse Gemeenschap, kunnen worden begeleid en uitgevoerd door diensten of voorzieningen die onder de bevoegdheid van die gemeenschappen vallen, het volgende opgemerkt:

"In advies 35.921/3, dat gegeven is op 14 oktober 2003, over een voorontwerp van ordonnantie inzake hulpverlening aan jongeren³, dat de ordonnantie van 29 april 2004 geworden is, wordt reeds bepaald dat deze werkwijze conform de bevoegdheidsverdelende bepalingen is.

Wat de verdeling van de bevoegdheden betreft, behoort een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de regels inzake bijzondere hulpverlening aan jongeren die van toepassing zijn op jongeren en anderzijds de regels voor de instellingen die belast zijn met de bijzondere hulpverlening aan jongeren.

Wat de eerste categorie regels betreft, is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd⁴, terwijl voor de tweede categorie elke gemeenschap op zich bevoegd is, voor zover het gaat om instellingen die uitsluitend tot één gemeenschap behoren.

²Advies over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake hulpverlening aan jongeren".

³Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Gedr. St., Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zitting 2003-2004, nr. B-133.

⁴Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: "De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is dus bevoegd om binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de gerechtelijke bescherming van jongeren in moeilijkheden te regelen" (voornoemd advies 35.921/3, met verwijzing naar de adviezen 22.468/9 (Gedr.St., Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zitting 1990-1991, nr. B 31/1) en 22.469/9 (Gedr. St., Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zitting 1992-1993, nr. B 47/2).

Zoals de afdeling Wetgeving heeft gesteld, kan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen beroep doen op de diensten van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap of op instellingen die behoren tot of erkend zijn door die één van die gemeenschappen zonder dat op voorhand een samenwerkingsakkoord is gesloten ⁵".

Het samenwerkingsakkoord waarmee om instemming wordt gevraagd, doet bijgevolg als zodanig geen bevoegdheidsprobleem rijzen nu het gaat om de gezamenlijke uitoefening van zowel bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie als van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap. In dat samenwerkingsakkoord wordt overigens ook gevolg gegeven aan de aanbeveling die de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft gedaan in het genoemde advies 37.475/VR/V om objectieve criteria te bepalen op grond waarvan de jeugdgerechten de diensten of de voorzieningen georganiseerd door of afhankelijk van de ene of de andere gemeenschap, kunnen aanwijzen om de door de jeugdgerechten opgelegde maatregelen uit te voeren of te begeleiden.

4. Een samenwerkingsakkoord mag geen afbreuk doen aan de in advies 37.475/VR/V in herinnering gebrachte bevoegdheidsverdeling tussen de Franse en Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Met een samenwerkingsakkoord kunnen verschillende overheidsinstanties samen een beleid voeren, ondanks de principiële exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling. Wanneer een samenwerkingsakkoord wordt gesloten, mag dat evenwel niet leiden tot een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden ⁶. Het samenwerkingsakkoord dat om instemming aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd, noopt in verband hiermee op twee punten tot het maken van een voorbehoud.

⁵*Voetnoot 3 uit het geciteerde advies:* Zie het voornoemde advies 35.921/3, met verwijzing naar het voornoemde advies 22.469/9 en naar advies 25.058/8, gegeven op 7 mei 1996 over een voorstel van ordonnantie "inzake de jeugdbijstand" (Gedr. St., Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zitting 1995-1996, nr. B-11).

⁶Zie Arbitragehof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3.

4.1. Zoals in advies 37.475/VR/V werd opgemerkt, mag het samenwerkingsakkoord dat wordt gesloten met betrekking tot de uitvoering van de bij de ordonnantie van 29 april 2004 bedoelde maatregelen, niet als gevolg hebben dat de betrokken jongere volledig valt onder de toepassing van de gemeenschapsdecreten. De jongeren ten aanzien waarvan de regels van die ordonnantie gelden, blijven ook in de instelling waar zij geplaatst worden onder de toepassing ervan vallen, inzonderheid wat betreft de duur van de maatregelen die worden opgelegd. In dit verband moet er worden op gewezen dat bij artikel 11 van de ordonnantie van 29 april 2004 de duur van de maatregelen wordt geregeld. De in dat artikel vervatte regels moeten volledig van toepassing blijven op de jongere, ongeacht de inhoud van de decreten van de Franse of de Vlaamse Gemeenschap terzake. De jongere blijft immers wat dat aspect betreft onder de bevoegdheid vallen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, ongeacht de plaats waar of de voorziening waarin of met medewerking waarvan de maatregel wordt uitgevoerd.

Zo ook zullen die voorzieningen rekening moeten houden met de artikelen 4 tot 7 van die ordonnantie betreffende de rechten van de erin bedoelde jongeren.

Het is slechts wanneer artikel 2 van het samenwerkingsakkoord dat om instemming aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd, in die zin wordt geïnterpreteerd, dat het kan worden geacht in overeenstemming te zijn met de bevoegdheidverdelende regels ⁷. Dat artikel wordt dan ook best verduidelijkt in het licht van wat voorafgaat.

4.2. Luidens artikel 4, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord dragen de Franse en de Vlaamse Gemeenschap de uitgaven die voortvloeien uit de terbeschikkingstelling van hun diensten zoals bepaald in artikel 1 ervan. Die bepaling doet dezelfde bevoegdheidsrechtelijke bezwaren rijzen als een gelijkaardige bepaling uit een eerdere versie van het samenwerkingsakkoord, waaromtrent in advies 37.475/VR/V het volgende werd opgemerkt:

⁷Weliswaar is in vergelijking met de vorige versie van het samenwerkingsakkoord de referentie aan de regels van de gemeenschappen inzake de duur van de maatregelen weggelaten. Het artikel blijft desalniettemin voor verschillende interpretaties vatbaar.

"3. De bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, is afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een dergelijke besteding het voorwerp uitmaakt van een samenwerkingsakkoord, verandert hieraan in beginsel niets: een samenwerkingsakkoord mag immers niet tot gevolg hebben dat een onbevoegde overheid gemachtigd wordt om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ⁸.

Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt:

«De Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap dragen de kosten verbonden aan de tenlasteneming van de in artikel 1 van dit akkoord bedoelde diensten».

Die redactie van artikel 2 heeft tot gevolg dat de Franse en de Vlaamse Gemeenschap de kosten dragen die gemaakt worden naar aanleiding van de tenlasteneming, door de door hen erkende diensten, van jongeren die zich door die

⁸*Voetnoot 16 uit het geciteerde advies:* Zie advies 32.371/VR, uitgebracht op 23 oktober 2001, over een voorontwerp dat de wet van 22 maart 2002 is geworden 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 2001-2012 van de NMBS (Gedr. St., Kamer, G.Z. 2000-2001, stuk 50, 1463/1) en de adviezen 34.941/VR en 35.027/VR, uitgebracht op 11 maart 2003, over een voorontwerp van decreet "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'affectation de 30 % du produit de la rémunération pour copie privée à la promotion de la création d'oeuvres sonores et audiovisuelles" en over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gemeenschappen betreffende de aanwending van 30 % van de inkomsten uit de vergoeding voor de reproductie voor eigen gebruik ter aanmoediging van de schepping van geluidswerken en audiovisuele werken"; advies 31.341/VR, uitgebracht op 28 februari 2001, over een ontwerp dat de wet van 8 juli 2001 is geworden 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 (Gedr. St., Kamer, zitting 1999-2000, nr. 50, 774/10).

diensten moeten laten behandelen ter uitvoering van maatregelen die de jeugdrechtbank op basis van de voormelde ordonnantie van 29 april 2004 heeft genomen.

Zulk een financiële regeling kan niet worden aanvaard, aangezien ze inhoudt dat de Franse en de Vlaamse Gemeenschap gedeeltelijk ⁹ moeten zorgen voor de uitvoering van een dwingende maatregel die aan een jongere is opgelegd in het kader van een beleidslijn die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoort.

Met de huidige redactie van artikel 2 wordt de bevoegdheid van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap dus overschreden."

Weliswaar blijkt uit de nota aan de leden van de Vlaamse Regering dat het "Brussels Gewest" (lees: de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ¹⁰) een financiële toezegging heeft gedaan, maar er dient te worden vastgesteld dat zulk een engagement geen neerslag heeft gevonden in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord. Dat artikel kan in zijn huidige versie derhalve niet conform de bevoegdheidverdelende regels worden geacht en moet dus worden herzien.

⁹ *Voetnoot 17 uit het geciteerde advies:* Krachtens artikel 14, eerste lid, van de ordonnantie van 29 april 2004 bepaalt de jeugdrechtbank immers, na een onderzoek van de financiële draagkracht van de betrokkenen, de bijdrage van de minderjarigen en van de onderhoudsplichtige personen in de onderhouds-, opvoedings- en behandelingskosten die voortvloeien uit de maatregelen genomen met toepassing van de artikelen 8 tot 12 van de ordonnantie.

¹⁰ Er moet worden aangenomen dat het gaat om een verschrijving en dat effectief de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt bedoeld. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest beschikt immers over geen enkele bevoegdheid inzake jeugdbescherming en kan bijgevolg op dit domein dan ook geen financiële middelen ter beschikking stellen.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter,
	P. LIÉNARDY, J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS, H. BOSLY, G. KEUTGEN,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de H. W. PAS en Mevr. L. VANCRAYEBECK,
auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

R. ANDERSEN