KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.551/3
VAN 22 NOVEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 4 november 2011 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging en opheffing van verschillende decreten inzake ontwikkelingssamenwerking', heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 er in de eerste plaats toe de regeling betreffende het gemeentelijke beleid inzake ontwikkelingssamenwerking af te stemmen op het decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een aantal terminologische wijzigingen aan te brengen, om een bepaling in te voeren betreffende de schikkingen die met multilaterale organisaties worden getroffen betreffende de vrijwillige financiële bijdrage die door de Vlaamse Regering aan die organisaties wordt toegekend, en om drie andere decreten inzake ontwikkelingssamenwerking op te heffen en de bepalingen ervan te integreren in het decreet van 22 juni 2007 inzake ontwikkelingssamenwerking.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 9

3. Luidens het ontworpen artikel 16/4, eerste zin, van het decreet van 22 juni 2007 komen gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in aanmerking voor subsidiëring in het raam van het Vlaamse beleid inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking voor zover het gemeenschapsaangelegenheden betreft. Die bepaling doet de vraag rijzen naar de territoriale bevoegdheid van de decreetgever.

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

Een gelijkaardige bepaling komt thans voor in artikel 19 van het decreet van 2 april 2004 betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. In advies 36.064/VR/3 van 2 december 2003[2] werd over deze bepaling het volgende opgemerkt[3]:

> "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) [tot hervorming der instellingen]. 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.
>
> 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.

[2] *Parl.St.* Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2099/1, pp. 48-52.

[3] Zie ook in dezelfde zin advies 49.284/3 van 8 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 juli 2011, *Parl.St.* Vl. Parl., 2010-2011, nr. 1102/1, pp. 124-125.

> 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.
>
> (...)' [4].

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, § 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'[5].

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:

---

[4] *Voetnoot 15 uit advies 36.064/VR/3*: 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 (…). 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.

[5] *Voetnoot 16 uit advies 36.064/VR/3*: R.v.St., afd. wetg., advies 34.339/AV, aangehaald, p. 160, nr. 28.

> ‘Deze decreten[6] 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:

> ‘In afwijking van de bepalingen van deze afdeling[7] 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 peutertuinen 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[8].

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

---

[6] *Voetnoot 17 uit advies 36.064/VR/3:* 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°.

[7] *Voetnoot 18 uit advies 36.064/VR/3:* 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.

[8] *Voetnoot 19 uit advies 36.064/VR/3:* Zie het voormelde advies 33.566/AG/2, Parl. St., Parl. Comm. fr., 2002-03, nr. 405/1, p. 49, noot 4.

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

Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* ten aanzien van het ontworpen artikel 16/4 van het decreet van 22 juni 2007. Het ontworpen artikel 16/4, eerste zin, dient dan ook in die zin te worden aangepast dat de gemeenten gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad enkel voor subsidiëring in aanmerking kunnen komen voor zover, enerzijds, het initiatieven betreft in het raam van de culturele aangelegenheden of het onderwijs en, anderzijds, zij hiertoe eentalige lokale instellingen hebben opgericht die het betrokken beleid ten uitvoer leggen. Ook bij de toepassing van andere bepalingen van het decreet van 22 juni 2007 dient hiermee rekening te worden gehouden.

---

[9] *Voetnoot 20 uit advies 36.064/VR/3:* Het hoeft niet noodzakelijk te gaan om instellingen met een autonome rechtspersoonlijkheid tegenover de gemeenten zelf.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de Heer B. STEEN en Mevrouw N. VAN LEUVEN, auditeurs.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS