

Rolnummer : 38
Arrest nr. 41 van 29 oktober 1987

In zake : het beroep van de Ministerraad van 1 augustus 1986 tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Franse Gemeenschap van 10 mei 1984 "relatif aux maisons de repos pour personnes agées" (in verband met de rustoorden voor bejaarden).

Het Arbitragehof,

samengesteld uit :

de voorzitters J. DELVA en E. GUTT,
de rechters I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS en H. BOEL,

bijgestaan door de griffier H. VAN DER ZWALMEN,

onder voorzitterschap van de heer E. GUTT,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. ONDERWERP VAN DE VORDERING

Bij verzoekschrift van 1 augustus 1986, ingediend op dezelfde datum, vordert de Ministerraad de vernietiging van artikel 4, tweede lid, derde streepje ("de veiligheid") van het decreet van de Franse Gemeenschap van 10 mei 1984 in verband met de rustoorden voor bejaarden ("relatif aux maisons de repos pour personnes agées"), bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 juni 1984, en gewijzigd door het decreet van de Franse Gemeenschap van 27 maart 1985, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 april 1985.

II. DE RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 8 augustus 1986 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel aangewezen conform de artikelen 46, § 1, 48 en 49 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Het bij artikel 58 van deze organieke wet voorgeschreven bericht, is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 september 1986.

Met toepassing van de artikelen 59, § 1 en 113 van de organieke wet zijn de kennisgevingen gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 2 september 1986 en aan de geadresseerden bezorgd op 3 september 1986.

Bij beschikkingen van 21 januari 1987 en 25 juni 1987 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen verlengd tot respectievelijk 1 augustus 1987 en 1 februari 1988.

Bij beschikking van 5 februari 1987 heeft voorzitter F. GUTT de zaak voorgelegd aan het Hof in

voltallige zitting.

De Franse Gemeenschapsexecutieve heeft een memorie ingediend op 30 september 1986.

De Waalse Gewestexecutieve heeft een conclusie neergelegd op 19 februari 1987.

De Ministerraad heeft een conclusie neergelegd op 12 maart 1987.

Bij beschikking van 6 mei 1987 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid was om de debatten te beginnen en de dag van de terechtzitting bepaald op 27 mei 1987.

Van deze beschikking is aan de partijen kennis gegeven en van de dag van de terechtzitting zijn de partijen en hun advocaten in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 7 mei 1987 en aan de geadresseerden bezorgd op 8, 11 en 12 mei 1987.

Ter terechtzitting van 27 mei 1987, waarop het Hof was samengesteld uit zijn twaalf leden :

- zijn verschenen :

Mr. J. PUTZEYS, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

Mrs. S. MOUREAUX en P. LEGROS, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsexecutieve, Kunstlaan 19 AD, 1040 Brussel;

Mr. V. THIRY, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Gewestexecutieve, Kunstlaan 13-14, 1040 Brussel;

- hebben de rechters-verslaggevers J. SAROT en K. BLANCKAERT verslag uitgebracht;
- zijn voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

Wegens de verhindering van Rechter L. DE GREVE werd de beraadslaging door het Hof voortgezet in een samenstelling van tien leden, overeenkomstig artikel 46, § 2, derde lid, van de organieke wet van 28 juni 1983.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

III. IN RECHTE

1. Onderwerp van het decreet

1.1. Het bestreden decreet is op 4 april 1984 door de Franse Gemeenschapsraad aangenomen, is bekrachtigd en afgekondigd op 10 mei 1984 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 juni 1984.

1.2. Het decreet van 10 mei 1984, dat wat de Franse Gemeenschap betreft de wet van 12 juli 1966 op de rustoorden voor bejaarden opheft, heeft met name tot doel de rustoorden voor bejaarden aan een erkenningsregime te onderwerpen. Het decreet bevat regels voor de grond- en vormvoorwaarden van die erkenning en voorziet ook in een voorlopige werkingsvergunning; het gaat om een kaderdecreet dat aan de Executieve bevoegdheden geeft voor het vaststellen van die regels. Het decreet bepaalt de administratieve of strafrechtelijke sancties bij schending van die regels en bevat bepalingen betreffende het toezicht op de toepassing ervan en van de uitvoeringsbesluiten. Het bevat tot slot twee overgangsbepalingen, een opheffingsbepaling en de bepaling van de datum van inwerkingtreding.

1.3. Artikel 4 van het decreet, waarvan het tweede lid, derde streepje ("de veiligheid") in het verzoekschrift is aangevochten, luidt als volgt :

"Om erkend te worden moeten in artikel 1 bedoelde inrichtingen voldoen aan de door de Executieve vastgestelde normen, nadat het advies van de Raad van Advies van de Derde Leeftijd is ingewonnen.

Die normen hebben onder meer betrekking op :

- de vrijheid van de opgenomen personen, de eerbiediging van hun overtuiging en hun deelneming;
- de voeding, de hygiëne en de zorg voor de gezondheid;
- de veiligheid;
- het aantal, de bekwaamheid en de moraliteit van de personen werkzaam in de inrichting;
- het gebouw;
- de boekhouding".

Naar luid van artikel 1, waarnaar voormeld artikel 4 verwijst, is het decreet van toepassing op "de publieke of private verblijfsinrichtingen, waar de huisvesting evenals de huishoudelijke- en gezinsverzorging gezamenlijk worden verschaft aan personen van 60 jaar of ouder, die er op duurzame wijze verblijven".

Artikel 14 van het decreet, dat volgens de door verzoeker op 12 maart 1987 ingediende conclusie ook onderwerp van het verzoekschrift is, bepaalt dat "de wet van 12 juli 1966 betreffende de rustoorden voor bejaarden, gewijzigd door de wet van 10 mei 1967, voor wat betreft de Franse Gemeenschap wordt ingetrokken".

2. Ten gronde

2.A.1. De Ministerraad voert als enig middel de schending aan van artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen : hij betwist dat de Gemeenschappen de bevoegdheid zouden hebben om, met het oog op de erkenning van inrichtingen voor bejaarden, veiligheidsnormen tegen brand uit te vaardigen. Verzoeker baseert zich met name op de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen, die de eenheid van de materie van de beveiliging en de strijd tegen brand en ontploffing bevestigen. Het middel steunt ook op een advies van de Raad van State over een voorstel van decreet "relatif à la sécurité contre l'incendie des

logements", naar luid waarvan "de beveiliging en de strijd tegen brand en ontploffing een aangelegenheid op zichzelf is, die tot de bevoegdheid van een zelfde wetgever, de nationale wetgever, behoort, ongeacht de context waarin ze zich voordoet".

2.A.2. In haar memorie betoogt de Franse Gemeenschapsexecutieve dat de aangevochten bepaling van het decreet steun vindt in de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake bejaardenbeleid en in de rechtspraak van het Hof in het arrest van 26 juni 1986 betreffende de zaak met rolnummer 18. De Executieve voegt eraan toe dat "aan de bevoegdheden van de Gemeenschapsexecutieven afbreuk zou worden gedaan, mochten de Executieven met bij machte zijn de goede werking te waarborgen van de instellingen die rechtstreeks tot hun bevoegdheid behoren".

2.A.3. Na in haar conclusie te hebben vastgesteld dat de essentiële beginselen van de wet van 12 juli 1966 in het decreet behouden blijven, dat het toepassingsgebied van die wet wordt uitgebreid en dat er enkele nieuwe regels zijn, bouwt de Waalse Gewestexecutieve haar argumentatie op aan de hand van de arresten van het Arbitragehof die op 26 juni en 22 oktober 1986 werden gewezen in de zaken met rolnummers 18 en 22.

De Executieve houdt staande dat arresten van het Arbitragehof een absoluut gezag van gewijsde hebben, definitief zijn en niet vatbaar voor beroep.

De Executieve betwist dat de wetten van 31 december 1963 en 30 juli 1979 een bevoegdheidsverdelend karakter hebben; ze is van mening dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de economie van de wet van 30 juli 1979 heeft aangetast en dat geen enkele bepaling van de Grondwet of van de bijzondere wet aan de nationale wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om in alle aangelegenheden de normen van de beveiliging en van de brandbestrijding vast te stellen.

Daarna steunend op de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, verdedigt de Executieve de stelling van de ruime interpretatie van de bevoegdheden inzake de gezondheid en de bijstand aan personen. Ze voert ook twee adviezen van de Raad van State aan volgens welke de rustoorden behoren tot de inrichtingen die kunnen beoogd worden door het beleid inzake zorgenverstrekking met toepassing van artikel 5, § 1, I, 1^o van de bijzondere wet. De Waalse Gewestexecutieve vermeldt tevens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet om een ruime interpretatie te geven van de gemeenschapsbevoegdheid inzake het "bejaardenbeleid". Zij besluit daaruit dat het hele beleid betreffende de zorgenverstrekking en het hele bejaardenbeleid, met inbegrip van alle aspecten van het beleid die de gemeenschapswetgever bepalend vindt voor de kwaliteit van de rustoorden en die de beveiliging van bejaarden of gewoon de verbetering van de opvangvoorwaarden beogen naar de Gemeenschappen zijn overgeheveld.

Tot slot merkt de Executieve op dat de in artikel 3 van de wet van 12 juli 1966 opgenoemde normen alle weergegeven zijn in de lijst die voorkomt in artikel 4 van het aangevochten decreet.

2.A.4. Bij conclusie betoogt de Ministerraad dat de "gemengde materies", die tegelijkertijd een cultureel en een algemeen aspect hebben, niet tot de gemeenschapsbevoegdheid behoren en dat a fortiori de Gemeenschappen inzake het bejaardenbeleid, dat tot de bijstand aan personen behoort, niet bevoegd kunnen zijn en het dus ook niet zijn om normen vast te stellen die betrekking hebben op de preventie van schadegevallen en de brandbestrijding, omdat die maatregelen niet de eigenlijke bijstand behelzen, maar wel de gebouwen waar die hulp wordt geboden. De Ministerraad doet gelden dat het arrest van het Arbitragehof van 26 juni 1986 in onderhavige zaak niet als een

precedent kan worden beschouwd, aangezien dat arrest betrekking heeft op een culturele aangelegenheid, en niet op een persoonsgebonden aangelegenheid : aangezien een persoonsgebonden aangelegenheid een persoonlijke band vereist tussen de Gemeenschap en degene voor wie het decreet bestemd is, en aangezien die band in de aangelegenheid van de veiligheid niet bestaat, besluit de Ministerraad dat het aangevochten gedeelte van het decreet niet valt onder het begrip "bijstand aan personen".

Conclusienemer voert ook aan, op basis van de parlementaire voorbereiding van dat decreet en van het decreet van 5 maart 1985 van de Vlaamse Gemeenschap, dat die teksten erop gericht zouden zijn de veiligheidsvoorschriften in de rustoorden minder streng te maken; hij vraagt voorts de termen "bijstand aan personen" en "bejaardenbeleid" in hun gewone betekenis te interpreteren, die niet het brandpreventie- en brandbestrijdingsbeleid omvat.

De Ministerraad vestigt de aandacht op de bijzondere toestand in het tweetalig Gewest Brussel-Hoofdstad, waar verschillende reglementeringen van toepassing zouden kunnen zijn, naargelang de betrokken inrichtingen onder de ene of de andere Gemeenschap ressorteren.

Hij voert ook aan dat de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid, die de brandbeveiliging en de brandbestrijding onder het toezicht van de Staat organiseren door aan de Koning ruime bevoegdheden toe te kennen, niet door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn opgeheven.

De Ministerraad besluit zijn conclusie met toe te geven dat "de Gemeenschappen normen mogen uitvaardigen die strenger zijn dan die welke de Staat vaststelt, maar niet omgekeerd te werk mogen gaan". Hij baseert zich met name op het arrest van het Arbitragehof van 25 februari 1986 in zaak met rolnummer 12 en beweert dat de bevoegdheden van de Gemeenschappen, die rechtstreeks of onrechtstreeks zouden kunnen worden beïnvloed door het globale veiligheidsbeleid, in de lijn moeten liggen van het nationale beleid, zonder te raken aan de door de centrale Staat gewilde basisregels.

Ten aanzien van de vordering tot vernietiging van artikel 4, tweede lid, derde streepje ("de veiligheid"), van het decreet van de Franse Gemeenschap van 10 mei 1984

2.B.1. Het decreet van 10 mei 1984 is luidens artikel 1 ervan van toepassing op alle "publieke of private verblijfsinrichtingen, waar de huisvesting evenals de huishoudelijke- en gezinsverzorging gezamenlijk worden verschaft aan personen van 60 jaar of ouder, die er op duurzame wijze verblijven". Uit de tekst zelf van die bepaling en uit de memorie van toelichting van het decreet volgt dat de decreetgever de erkenning van de gewone rusthuizen heeft willen regelen, die niet de zorgenverstrekking, in de zin van artikel 5, § 1, I, 1° van de bijzondere wet, tot voornaamste activiteit hebben. Het aangevochten decreet vindt dus zijn grondslag niet in die bepaling, maar in artikel 5, § 1, II, 5°, dat aan de Gemeenschapsraden de bevoegdheid toekent om het bejaardenbeleid te regelen.

2.B.2. Luidens artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet regelen de Gemeenschapsraden, ieder wat hem betreft, bij decreet "de persoonsgebonden aangelegenheden (...)".

Artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vermeldt onder de persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de

Grondwet : "5° het bejaardenbeleid met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden".

Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de Gemeenschappen en de Gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Uit het voorgaande volgt dat artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, samen gelezen met artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, onder voorbehoud van de in de bijzondere wet vermelde uitzonderingen, het gehele bejaardenbeleid aan de Gemeenschappen heeft overgedragen, met inbegrip van alle aspecten van dit beleid die specifiek de bescherming van de bejaarden en de kwaliteit van de verblijfsinrichtingen op het oog hebben. De Gemeenschappen zijn bijgevolg bevoegd om specifieke regels uit te vaardigen betreffende de materiële omkadering van de bejaardenzorg.

2.B.3. Het beleid met betrekking tot de veiligheid van de verblijfsinrichtingen, en meer bepaald de brandbeveiliging, is geen zuiver nationale aangelegenheid gebleven. Dit beleid vertoont, immers, omwille van de eigen kenmerken van de personen die erin verblijven, specifieke aspecten.

Is de nationale overheid bevoegd om basisnormen uit te vaardigen, d.w.z. normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is, toch zijn de Gemeenschappen bevoegd tot het regelen van de specifieke veiligheidsaspecten van de verblijfsinrichtingen, met name door de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten.

De Gemeenschappen zijn verder bevoegd om alle normen inzake veiligheid, met inbegrip van de nationale, toe te passen in het kader van een erkenningsbeleid.

2.B.4. Door in algemene termen te bepalen dat de in artikel 1 van het aangevochten decreet bedoelde inrichtingen slechts kunnen worden erkend als ze voldoen aan de door de Executieve gestelde veiligheidsnormen, schendt artikel 4, tweede lid, derde streepje, van het decreet van 10 mei 1984 de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in de mate dat aan de Executieve in onbegrensde delegatie wordt gegeven tot het vaststellen van veiligheidsnormen voor bedoelde inrichtingen.

Uit het voorafgaande volgt dat de aangevochten bepaling dient te worden vernietigd.

2.B.5. Om de continuïteit van het bejaardenbeleid te waarborgen, is het aangewezen, om, met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de organieke wet op het Arbitragehof en van artikel 1 van de wet van 10 mei 1985 betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten, bij wege van algemene beschikking de terugwerking van de vernietiging te beperken.

Ten aanzien van de vordering tot vernietiging van artikel 14 van het decreet van 10 mei 1984

3.A. De Ministerraad vordert voor het eerst in zijn conclusies de vernietiging, "dientengevolge", van artikel 14 van het aangevochten decreet, dat bepaalt dat "de wet van 12 juli 1966 betreffende de rustoorden voor bejaarden, gewijzigd door de wet van 10 mei 1967, voor wat betreft de Franse Gemeenschap (wordt) ingetrokken".

3.B. Het Hof kan een bepaling, waarvan - zoals in onderhavige zaak - de vernietiging niet in het inleidend verzoekschrift is gevorderd, niet vernietigen.

OM DEZE REDENEN,

HET HOF,

vernietigt artikel 4, tweede lid, derde streepje "la sécurité" (de veiligheid), van het decreet van de Franse Gemeenschap van 10 mei 1984 "relatif aux maisons de repos pour personnes âgées" (in verband met de rustoorden voor bejaarden);

handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepaling ten aanzien van alle voor de dag van de bekendmaking van dit arrest op grond van het bestreden decreet verleende erkenningen;

verklaart het verzoek tot vernietiging van artikel 14 van het decreet van 10 mei 1984 niet-ontvankelijk.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 29 oktober 1987.

De griffier,
Henri VAN DER ZWALMEN

De voorzitter,
Etienne GUTT