

Rolnummer : 34
Arrest nr. 40 van 15 oktober 1987

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 maart 1985 houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van voorzieningen voor bejaarden, ingesteld door de Ministerraad.

Het Arbitragehof, samengesteld uit :

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

bijgestaan door griffier L. POTOMS,

wijst na beraad het volgende arrest :

## I. ONDERWERP VAN DE VORDERING

Bij verzoekschrift van 24 april 1986, bij ter post aangetekende brief dezelfde dag aan het Hof verzonden, stelt de Ministerraad beroep in tot vernietiging van artikel 14, 2e lid, 6°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 maart 1985 houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van voorzieningen voor bejaarden.

## II. DE RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 25 april 1986 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof 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 15 mei 1986.

Met toepassing van de artikelen 59, § 1 en 113 van dezelfde organieke wet zijn de kennisgevingen gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 15 mei 1986 en aan de geadresseerden bezorgd op 21 en 27 mei 1986.

Bij beschikkingen van 23 oktober 1986 en 26 maart 1987 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen verlengd tot respectievelijk 24 april 1987 en 24 oktober 1987.

Bij beschikking van 4 december 1986 heeft voorzitter DELVA rechter H. BOEL als lid van de zetel aangewezen.

Bij beschikking van 5 februari 1987 heeft voorzitter DELVA de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 6 mei 1987 heeft het Hof beslist dat de zaak in staat is en de dag van de terechtzitting bepaald op 27 mei 1987.

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

De Vlaamse Executieve heeft een memorie ingediend op 9 juni 1986 en de Waalse Gewestexecutieve, de Ministerraad en de Vlaamse Executieve hebben elk een conclusie neergelegd op respectievelijk 19 februari, 14 mei en 22 mei 1987.

Ter terechtzitting van 27 mei 1987 :

- zijn verschenen :

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

Mr. G. SWARTENBROUX, advocaat bij de balie te Brussel, loco Mr. J.M. NELISSEN GRADE, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30, 1040 Brussel;

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

- hebben de rechters-verslaggevers F. DEBAEDTS en D. ANDRE 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 10 leden, overeenkomstig artikel 46, § 2, derde lid van de organieke wet van 28 juni 1983.

In de loop van de beraadslaging was het Hof samengesteld uit de tien leden vernoemd in 't begin van onderhavig arrest. Ter terechtzitting van 15 oktober 1987 is de zetel aangevuld met rechter L. DE GREVE bij beschikking van de voorzitter in functie van 15 oktober 1987 wegens verhindering van voorzitter J. DELVA.

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

Het decreet van 5 maart 1985 regelt eerst de subsidiëring van investeringsverrichtingen voor woningen van bejaarden, dienstencentra, serviceflatgebouwen, woningcomplexen met dienstverlening en rusthuizen. Vervolgens legt het decreet een vergunning op voor het bouwen van een serviceflatgebouw en woningcomplex met dienstverlening of van een rusthuis, alsmede voor het als dusdanig inrichten of het in gebruik nemen van een bestaand gebouw en het wijzigen van de capaciteit.

De volgende twee hoofdstukken hebben betrekking op de voorwaarden tot erkenning van dienstcentra en tot subsidiëring van de werking ervan, en op de erkenning van serviceflatgebouwen, woningcomplexen met dienstverlening en rusthuizen.

Artikel 14 van het decreet bepaalt dat geen serviceflatgebouw, woningcomplex met dienstverlening of rusthuis mag worden geëxploiteerd dan met inachtneming van de op advies van de Vlaamse Hoge Raad voor de derde leeftijd, door de Executieve vastgestelde normen. Het tweede lid van dit artikel bevat een niet-limitatieve van deze normen. Het tweede lid van dit artikel bevat een niet-limitatieve opsomming van deze normen, waarbij in het 6° de veiligheid wordt vermeld.

Voor het overige bevat het decreet nog bepalingen omtrent de verweermiddelen die kunnen worden aangewend tegen een reeks administratieve beslissingen, over het toezicht op de naleving ervan en tenslotte strafbepalingen en slot- en overgangsbepalingen.

## 2. Ten gronde

2.A.1. Als enig middel voert de Ministerraad aan dat de bestreden bepaling van het decreet van 5 maart 1985 artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schendt. Volgens de Ministerraad houdt de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake bejaardenbeleid niet de bevoegdheid in om brandveiligheidsnormen met het oog op de erkenning van bejaardenvoorzieningen vast te leggen. Noch uit de bewoordingen van artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet, die in hun gewone betekenis dienen te worden geïnterpreteerd, noch uit de parlementaire voorbereiding van voormeld artikel, kan zulke bevoegdheid worden afgeleid.

De Ministerraad betoogt, met verwijzing naar de wetten van 31 december 1963 op de civiele bescherming en 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing, dat het beleid inzake brandveiligheid een eenheid vormt en een aangelegenheid op zich is, waarvoor de nationale wetgever bevoegd is gebleven. Tevens kunnen de gemeenschapswetgevers terzake ook niet bevoegd zijn omdat een essentieel kenmerk van de begrippen "persoonsgebonden aangelegenheden" en "bijstand aan personen", m.n. de band met de persoon, terug te vinden in het communicatieëlement, niet aanwezig is bij deze aangelegenheid, die een zakelijk karakter heeft. Om die reden vindt volgens de Ministerraad de leer van het arrest nr. 25 van het Hof van 26 juni 1986 geen toepassing op de zaak.

De Ministerraad betoogt tot slot dat de Gemeenschappen in geen geval bevoegd zijn om de bestaande wetgeving inzake preventie van brand en ontploffing af te zwakken. De Staat blijft bevoegd voor de basisreglementering inzake veiligheid, en de Gemeenschappen zijn enkel bevoegd om strengere bepalingen uit te vaardigen.

2.A.2. De Vlaamse Executieve betoogt dat de bevoegdheid inzake bejaardenbeleid, zoals bevestigd wordt in adviezen van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, de bevoegdheid omvat om normen uit te vaardigen die tot doel hebben de veiligheid van de in de rusthuizen verblijvende personen te verzekeren door het opleggen van vereisten inzake brandpreventie en -bestrijding. Zulks past volkomen in de betekenis van het begrip "persoonsgebonden aangelegenheid", daar voormelde bepalingen de welzijnsbehartiging van de bejaarden tot doel hebben.

De Vlaamse Executieve betoogt vervolgens dat de bestreden bepaling geenszins afbreuk doet aan de bevoegdheid van de Staat inzake bescherming en strijd tegen brand en ontploffing. De

Executieve verwerpt, met verwijzing naar gewestelijke en gemeentelijke bevoegdheden inzake brandpreventie, de stelling dat de bescherming tegen brand en ontploffing een aangelegenheid op zich is waarvoor slechts één overheid bevoegd kan zijn.

Tot slot verwijst de Vlaamse Executieve naar het arrest nr. 25 van het Hof van 26 juni 1986, waaruit volgens haar volgt dat de bevoegdheid inzake bejaardenbeleid ruim dient te worden geïnterpreteerd en bijgevolg de bevoegdheid omvat om alle aspecten, ook die van zakelijke aard, die een noodzakelijke ondersteuning vormen van het bejaardenbeleid, te regelen. Hieruit vloeit volgens de Executieve voort dat het beleid inzake brandbeveiliging geen zuiver nationale aangelegenheid is gebleven zodat de Vlaamse Gemeenschapswetgever bevoegd is om de bestreden bepaling aan te nemen.

2.A.3. De Waalse Gewestexecutieve verwijst naar het door de arresten nr. 25 van 26 juni 1986 en nr. 27 van 22 oktober 1986 van het Hof vastgelegde principe dat de Grondwetgever of de bijzondere wetgever, voor zover zij dienaangaande niets anders bepalen, moeten worden geacht aan de Gemeenschappen en Gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, onverminderd het beroep dat zij zo nodig kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet.

De Waalse Gewestexecutieve betoogt dat geen enkele bepaling uit de Grondwet of de bijzondere wet de normering betreffende de preventie en bestrijding van brand en ontploffingen in zijn geheel aan de nationale overheden voorbehoudt, en merkt op dat de wetten van 31 december 1963 en 30 juli 1979 geen bevoegdheidsbepalende regels zijn. De bestreden bepaling is onbetwistbaar een onderdeel van het beleid inzake zorgenverstrekking en van het bejaardenbeleid, die, zoals door de parlementaire voorbereiding wordt bevestigd, behoudens uitzonderingen die niets te maken hebben met brandbeveiliging of brandbestrijding in hun geheel aan de Gemeenschappen zijn overgedragen. De Gemeenschapswetgevers zijn volgens de Waalse Gewestexecutieve bijgevolg bevoegd om normen inzake brandbeveiliging en brandbestrijding in bejaardentehuizen uit te vaardigen, daar door middel van specifieke normen de kwaliteit van de bejaardentehuizen kan worden verbeterd. Zulks vloeit volgens de Executieve tevens voort uit het arrest nr. 25 van het Hof van 26 juni 1986, dat absoluut gezag van gewijsde heeft. Volgens de Waalse Gewestexecutieve is de Vlaamse Gemeenschapswetgever dan ook bevoegd om de bestreden bepaling aan te nemen zonder beroep te moeten doen op artikel 10 van de bijzondere wet.

2.B.1. 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 bejaardenvoorzieningen op het oog hebben. De Gemeenschappen zijn bijgevolg bevoegd om specifieke regels uit te vaardigen betreffende de materiële omkadering van de bejaardenzorg.

2.B.2. Het beleid met betrekking tot de veiligheid van de bejaardenvoorzieningen, 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 bejaardenvoorzieningen, 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 erkennings- en subsidiëringsbeleid.

2.B.3. Door in algemene termen te stellen dat geen serviceflatgebouw, woningcomplex met dienstverlening of rusthuis mag worden geëxploiteerd dan met inachtneming van de door de Executieve bepaalde normen inzake veiligheid, schendt artikel 14, tweede lid, 6', van het decreet van 5 maart 1985 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 een onbegrensde delegatie wordt gegeven tot het vaststellen van veiligheidsnormen voor bedoelde bejaardenvoorzieningen.

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

2.B.4. Om de continuïteit in de bejaardenzorg 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.

OM DEZE REDENEN,

HET HOF,

vernietigt artikel 14, tweede lid, 6', van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 maart 1985 "houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van voorzieningen 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.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits overeenkomstig artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 15 oktober 1987, door het Hof

samengesteld uit de voorzitter E. GUTT, de rechters I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS en H. BOEL, bijgestaan door de griffier L. POTOMS, zitting houdende onder voorzitterschap van rechter F. DEBAEDTS.

De griffier,  
L. POTOMS

De wd. voorzitter,  
F. DEBAEDTS