

Rolnummer 1266
Arrest nr. 26/99 van 3 maart 1999

A R R E S T

-----

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 5, § 2, 2°, van het decreet van het Waalse Gewest van 5 juni 1997 betreffende de rustoorden, de serviceflats en de dagcentra voor bejaarden en houdende oprichting van de « Conseil wallon du troisième âge » (Waalse Raad voor de derde leeftijd), ingesteld door de Ministerraad.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 december 1997 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 december 1997, heeft de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 5, § 2, 2?, van het decreet van het Waalse Gewest van 5 juni 1997 betreffende de rustoorden, de serviceflats en de dagcentra voor bejaarden en houdende oprichting van de « Conseil wallon du troisième âge » (Waalse Raad voor de derde leeftijd) (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 juni 1997).

### II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 26 december 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 27 januari 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 12 februari 1998.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 12 maart 1998 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 13 maart 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 22 april 1998 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Waalse Regering, bij op 20 mei 1998 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 25 mei 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 27 mei 1998 en 26 november 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 24 december 1998 en 24 juni 1999.

Bij beschikking van 13 januari 1999 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 10 februari 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 15 januari 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 10 februari 1999 :

- zijn verschenen :
- . Mr. J. Sohier, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- . Mr. N. Van Laer *loco* Mr. M. Uyttendaele, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;
- . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.1. Het enig middel dat wordt aangevoerd ter staving van het beroep is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsregels, meer in het bijzonder uit de schending van de artikelen 6, § 1, vijfde lid, 3°, en 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Doordat de aangevochten bepaling aan de Gewestregering de bevoegdheid overdraagt om de prijsnormen - en dus zowel de minimum- als de maximumtarieven - vast te stellen, maakt zij rechtstreeks en op substantiële wijze inbreuk op de federale bevoegdheid inzake prijzen.

A.2. In zijn memorie van antwoord betwist de Ministerraad, steunende op de rechtspraak van het Hof, de stelling van de Waalse Regering die besluit tot de niet-toepasbaarheid, ten aanzien van de bevoegdheden van de gemeenschappen, van het bevoegdheidsvoorbehoud inzake prijsbeleid.

A.3. De Ministerraad zet bovendien de redenen uiteen waarom het arrest van het Hof nr. 56/96 van 15 oktober 1996 - waarbij wordt erkend dat de gewesten bevoegd zijn om « de tarieven vast te stellen van de diensten die deel uitmaken van aan hen toegewezen aangelegenheden » - te dezen niet kan worden omgezet. Enerzijds, verdwijnt met de mogelijkheid om maximumprijzen vast te stellen de werkdadigheid van de op het federale niveau vastgestelde modaliteiten inzake prijsverhoging of prijsevolutie. Anderzijds, wijst het feit dat de rustoorden tot de tien sectoren behoren die bij het ministerieel besluit van 20 april 1993 aan een prijsverhogingsaanvraag zijn onderworpen, erop dat voor de federale overheid een federale regeling ter zake essentieel is.

A.4. Ten aanzien van de gegrondheid van de aanwending van de impliciete bevoegdheden, betwist de Ministerraad in de eerste plaats het « noodzakelijke » karakter van de in het geding zijnde bepaling. Het staat geenszins vast dat de gewestbevoegdheid niet kan worden uitgeoefend zonder de aanneming van die bepaling, en evenmin dat de tariefzekerheid een « *conditio sine qua non* » zou zijn om de met het decreet nagestreefde kwalitatieve vooruitgang te bereiken.

Bovendien leent die materie zich niet tot een gedifferentieerde regeling, enerzijds, wegens het bevoegdheidsvoorbehoud waartoe de bijzondere wetgever uitdrukkelijk beslist heeft en, anderzijds, wegens de schending van het beginsel van gelijkheid onder ondernemingen van dezelfde sector waartoe een dergelijke gedifferentieerde regeling tussen de gewesten aanleiding zou geven.

Ten slotte, wat betreft de vereiste van een slechts marginale weerslag op de voorbehouden aangelegenheid, impliceert het algemene karakter van de in de in het geding zijnde bepaling gebruikte bewoordingen dat ze op verschillende wijzen kan worden uitgevoerd. Hoewel de doelstelling erin bestaat de prijsverhogingen te beperken door ze aan de koopkracht te koppelen, kan de weerslag op de federale bevoegdheid niet marginaal worden genoemd, aangezien hij tot de opheffing leidt van de - zeer uitgebreide - beoordelingsbevoegdheid die aan de Minister van Economie wordt toegekend ten aanzien van de mogelijkheid om al dan niet een prijscontrolesysteem te organiseren alsmede de bevoegdheid om over prijsverhogingsaanvragen te beslissen. Indien echter de aanpassingsmodaliteiten de op het federale niveau vastgestelde beperkingen in acht zouden moeten nemen, zou het Hof die verplichting uitdrukkelijk moeten vermelden en zulks in het beschikkend gedeelte zelf van het arrest. Voorts legt de Ministerraad de nadruk op het specifieke karakter van de in het geding zijnde aangelegenheid en op het feit dat de sector van de rustoorden een van de tien sectoren is waarin, in tegenstelling tot de tendens naar deregulering van de prijzen, de federale overheid het noodzakelijk heeft geacht een prijscontrole te handhaven.

#### *Standpunt van de Vlaamse Regering*

A.5. In de eerste plaats wordt aangevoerd dat het middel feitelijke grondslag mist. Door het prijsbeleid aan de federale bevoegdheid voor te behouden heeft de bijzondere wetgever aldus de aangelegenheid van de blokkering van de prijs van goederen en diensten beoogd, hetzij via programmaovereenkomsten, algemene prijsblokkeringen, het opleggen van maximumprijzen of nog via het stelsel van prijsverhogingsaanvragen. De in het geding zijnde bepaling stelt echter geenszins de prijs van de huisvesting of de opvang vast, maar beperkt zich ertoe de voorwaarden van prijsaanpassing door de inrichtende macht vast te stellen en zulks binnen de eventuele grenzen die op het federale niveau zijn bepaald. Er wordt bijgevolg geenszins afbreuk gedaan aan artikel 3 van het besluit van 20 april 1993 houdende bijzondere bepalingen inzake prijzen.

A.6. Zelfs in de veronderstelling dat de in het geding zijnde bepaling, zelf of bij delegatie, de maximumprijs van de huisvesting of van de opvang zou bepalen, komt zij neer op een maatregel van bejaardenbeleid; een dergelijke maatregel behoort tot de bevoegdheid van het Gewest, krachtens de gecombineerde toepassing van artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van artikel 138 van de Grondwet en van de zogenaamde « transferdecreten » van juli 1993. Het Gewest, dat bevoegd is om de inhoud van de in het geding zijnde dienst - de huisvesting of de opvang van bejaarden - vast te stellen, is dat eveneens om de prijs ervan te bepalen. Er wordt opgemerkt dat overigens enkel de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het aan de bejaarden wettelijk gewaarborgde inkomen, dit wil zeggen de enkele aspecten van sociale zekerheid, door de hiervoor vermelde bijzondere bepaling worden uitgesloten van de bevoegdheid die zij aan de deelentiteiten overdraagt.

A.7. In « volstrekt ondergeschikte » orde, voert de Vlaamse Regering ter staving van de betwiste bepaling artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan, waarbij te dezen aan alle voorwaarden voor de toepassing ervan is voldaan.

#### *Standpunt van de Waalse Regering*

A.8. Na te hebben gewezen op het gunstig advies van de Raad van State - in zoverre het besluit dat de in het geding zijnde bepaling in overeenstemming is met artikel 10 van de bijzondere wet -, betoogt de Regering dat het federale bevoegdheidsvoorbehoud, dat betrekking heeft op het prijsbeleid, te dezen niet van toepassing is, aangezien het enkel de gewestbevoegdheden beperkt, en dat te dezen het Gewest een gemeenschapsbevoegdheid uitoefent.

A.9. Zelfs in de veronderstelling dat het genoemde bevoegdheidsvoorbehoud toch van toepassing zou zijn, vindt artikel 5, § 2, 2°, van het decreet van 5 juni 1997 steun in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en voldoet het aan de toepassingsvoorwaarden van die bepaling.

Zoals de Raad van State opmerkt, berust het karakter van noodzakelijkheid in de zorg om de tariefzekerheid van de residerende bejaarden te garanderen en gaat het erom de bejaarden die in een rustoord wonen op doeltreffende wijze te beschermen en te voorkomen dat zij, nadat zij vaak hun woning hebben verkocht, « gegijzeld worden door de plotse prijsstijgingen die hun worden aangerekend ». Aan de voorwaarden in verband met de gedifferentieerde behandeling en de marginale weerslag is eveneens voldaan. In het bijzonder wordt opgemerkt dat de in het geding zijnde bepaling, aangezien zij enkel de prijsaanpassingen beoogt, enkel ertoe strekt « de reeds opgevangen personen te beschermen en niet zal verhinderen dat de nieuwe toegelaten prijs voor de nieuwe residenten wordt toegepast ».

Ten slotte merkt de Waalse Regering op dat het Waalse Gewest reeds inzake prijzen heeft ingegrepen, bij artikel 4, § 2, 3°, van het decreet van 25 oktober 1984 tot instelling van de Waalse Regionale Maatschappij voor de Huisvesting, zonder dat de federale Staat de uitoefening van die bevoegdheid heeft betwist; zij ziet bijgevolg niet in « waarom het verboden zou zijn de aanpassingsmodaliteiten van de huisvestings- of opvangprijs voor personen in een rusthuis te reglementeren terwijl haar bevoegdheid inzake huisvestingsprijs geenszins wordt betwist ».

- B -

### *De in het geding zijnde bepaling*

B.1.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op artikel 5, § 2, 2°, van het decreet van het Waalse Gewest van 5 juni 1997 betreffende de rustoorden, de serviceflats en de dagcentra voor bejaarden en houdende oprichting van de « Conseil wallon du troisième âge » (Waalse Raad voor de derde leeftijd).

Dat decreet, dat is genomen met toepassing van artikel 138 van de Grondwet (artikel 1 van het decreet), definieert in hoofdstuk I ervan verscheidene begrippen die in het vervolg van het decreet worden gehanteerd. Hoofdstuk II ervan regelt de programmering van de rustoorden, serviceflats en dagcentra, door met name erin te voorzien dat voor elk project betreffende de opening van dergelijke instellingen de voorafgaande toestemming van de Regering nodig is. Ten slotte maakt hoofdstuk III de uitbating van de genoemde instellingen afhankelijk van een erkenning die door de Regering wordt afgegeven en die afhankelijk is van de inachtneming van normen die de Regering kan bepalen.

Naar luid van de parlementaire voorbereiding van het decreet strekt dit ertoe :

« [...] een grotere bescherming te bieden aan meer afhankelijke personen, wat inhoudt dat :

- de normen die van toepassing zijn op de rustoorden worden verscherpt opdat elk rustoord een plaats blijft waar men leeft;

- de aard van de door de huisvestingsprijs gedekte diensten wordt gedefinieerd alsmede de voorwaarden waaronder die prijs wordt aangepast » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1996-1997, nr. 213, 1<sup>o</sup>, p. 2).

B.1.2. Enkel artikel 5, § 2, 2<sup>o</sup>, van dat decreet wordt betwist. Dat artikel in hoofdstuk III bepaalt :

« Art. 5. § 1. [...]

§ 2. De Regering erkent de rustoorden die voldoen of, als aan bepaalde normen pas gedurende de werking kan worden voldaan, zich ertoe verbinden te voldoen aan de door haar bepaalde normen betreffende :

1<sup>o</sup> [...]

2<sup>o</sup> de voorwaarden waaronder de huisvestings- of opvangprijs wordt aangepast;

[...] »

### *Ten gronde*

B.2. De Ministerraad voert, ter staving van zijn beroep, een enig middel aan dat is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsregels, meer in het bijzonder van de artikelen 6, § 1, VI, vijfde lid, 3<sup>o</sup>, en 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Door de Gewestregering ertoe te machtigen de voorwaarden te bepalen waaronder de huisvestings- of opvangprijs wordt aangepast, grijpt de betwiste bepaling, volgens de Ministerraad, « rechtstreeks en op fundamentele wijze in in de federale bevoegdheid inzake prijzen [en] holt het Gewest, door zich aldus de bevoegdheid toe te eigenen om in die dermate ruime aangelegenheid op te treden, in werkelijkheid de federale bevoegdheid volkomen uit en maakt het ze onwerkdadig. »

B.3.1. De Waalse Regering betwist dat artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet - waarbij aan de federale overheid de bevoegdheid ter zake van, met name, het « prijsbeleid » wordt voorbehouden - van toepassing is op een decreet dat, hoewel het een gewestdecreet is, is aangenomen met toepassing van artikel 138 van de Grondwet en een gemeenschapsmaterie regelt;

zulks is precies het geval met de in het geding zijnde bepaling vermits zij het bejaardenbeleid betreft, een materie die krachtens artikel 5, § 1, II, 5°, van de voormelde bijzondere wet onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt.

B.3.2. Hoewel het voorbehoud van bevoegdheid inzake prijsbeleid voorkomt in artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - waar de economische bevoegdheden van de gewesten worden gedefinieerd - en niet in artikel 5 van die wet - waar de persoonsgebonden aangelegenheden worden gedefinieerd -, drukt het de wil van de bijzondere wetgever uit ervoor te zorgen dat het prijsbeleid een federale materie blijft.

De door de Waalse Regering opgeworpen exceptie faalt bijgevolg naar recht.

B.4.1. Bij artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt tot de in artikel 128, § 1, van de Grondwet bedoelde persoonsgebonden aangelegenheden gerekend en zodoende aan de gemeenschappen toegewezen :

« het bejaardenbeleid met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden. »

De Grondwetgever en de bijzondere wetgever hebben aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden, tenzij zij er anders over hebben beschikt en zulks onverminderd hun beroep, indien nodig, op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Daaruit volgt dat, onder voorbehoud van de in de bijzondere wet vermelde uitzonderingen, het gehele bejaardenbeleid aan de gemeenschappen is toegewezen, met inbegrip van alle aspecten van dat beleid die specifiek de bescherming van de bejaarden beogen.



B.4.2. Wat betreft de Franse Gemeenschap en binnen de perken van het Franse taalgebied, wordt die bevoegdheid door het Waalse Gewest uitgeoefend, met toepassing van artikel 138 van de Grondwet en van de decreten II van 19 en 22 juli 1993, respectievelijk aangenomen door de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest (artikel 3, 7°, van elk van die decreten).

B.5. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« Bovendien is alleen de federale overheid bevoegd voor :

[...]

3° het prijs- en inkomensbeleid;

[...] »

Dat voorbehoud van bevoegdheid impliceert niet dat de gemeenschappen en de gewesten elke bevoegdheid wordt ontzegd wat betreft de tarieven van de diensten die onder hun bevoegdheid vallen; die tariefregels moeten echter rekening houden met het prijsbeleid dat door de federale overheid wordt gevoerd, en inzonderheid met de regels die door of krachtens de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen zijn vastgesteld.

B.6. De inwerkingstelling, door het Waalse Gewest, van zijn bevoegdheid inzake het bejaardenbeleid sluit dus de aanneming van tariefregels in verband met diensten die tot die aangelegenheid behoren niet uit, op voorwaarde dat die regels het op federaal vlak gevoerde prijsbeleid in acht nemen.

B.7. Zoals is opgemerkt in B.1.2 maakt artikel 5, § 2, 2°, van het decreet van 5 juni 1997 de erkenning van de rustoorden door de Regering afhankelijk van de inachtneming van normen die verschillende onderwerpen betreffen, onder meer de voorwaarden waaronder de huisvestings- of opvangprijs wordt aangepast; de Regering wordt ertoe gemachtigd die normen te bepalen, met inbegrip van die welke te dezen in het geding zijn.

Volgens de parlementaire voorbereiding van het decreet beoogde de wetgever het waarborgen van « de bescherming van de bejaarde en zijn individuele rechten, meer in het bijzonder inzake prijzen en voorlichting » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1996-1997, nr. 213, 27°, p. 16). Wat die doelstelling betreft is opgemerkt (*ibid.*, 1°, p. 7) :

« Als aanvulling van de definitie van de diensten die in de huisvestingsprijs zijn inbegrepen (bedoeld in het 1° van het in het geding zijnde artikel 5, § 2) impliceert de tariefzekerheid van de bewoner dat plotse en soms aanzienlijke prijsstijgingen zo niet vermeden kunnen worden dan toch voorspelbaar en gereguleerd kunnen zijn en de toepassing ervan aan de koopkracht kan worden verbonden. »

De draagwijdte van de bewoordingen « de voorwaarden waaronder de huisvestings- of opvangprijs wordt aangepast » is, harerzijds, tijdens de werkzaamheden in de commissie als volgt gepreciseerd (*ibid.*, 27°, p. 56) :

« [...] dat betreft ook de gevallen van afwezigheid tijdens verblijven met tussenpozen in de loop van een maand, de mogelijke toeslagen die zullen worden gevorderd, de aanpassing van die prijzen zonder plotse of onvoorspelbare prijsstijging los van de koopkracht, het maximumbedrag, de gebruiksvoorwaarden, de aanwending en het beheer van de mogelijke waarborg die zal worden betaald [...].

[...] de Minister van Economische Zaken is bevoegd om de huisvestingsprijs vast te stellen. Het doel van de onderzochte bepalingen is te vermijden dat die prijs om allerlei redenen plots wordt opgetrokken. Hierdoor kan het Gewest de criteria preciseren volgens welke de aanpassing van de prijzen zal gebeuren. [...] het Gewest zou optreden op het vlak van de toepassingsvoorwaarden van de stijging die voorafgaandelijk door de Minister van Economische Zaken zou zijn goedgekeurd. »

B.8. Artikel 5, § 2, 2°, van het decreet van 5 juni 1997 bepaalt niet zelf de normen in verband met de voorwaarden waaronder de prijs van de huisvesting of opvang wordt aangepast, van welker inachtneming de erkenning van de rustoorden afhankelijk is gemaakt, maar machtigt de Regering ertoe die normen vast te stellen.

Rekening houdend inzonderheid met de in het geding zijnde diensten zoals de nagestreefde doelstelling van bescherming van de bejaarden, overschrijdt die machtiging, als dusdanig, niet de grenzen van de gewestbevoegdheid inzake bejaardenbeleid. Zij maakt als dusdanig geen inbreuk op de federale bevoegdheid inzake het prijsbeleid en kan niet in die zin worden geïnterpreteerd dat zij de Regering ertoe machtigt dat te doen. Zij staat er als dusdanig evenmin aan in de weg dat de federale overheid haar bevoegdheden, inzonderheid ter zake van de controle op prijsverhogingen, kan uitoefenen.

B.9. Daaruit volgt dat artikel 5, § 2, 2°, van het decreet van 5 juni 1997 de bevoegdheidsregels niet schendt. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 3 maart 1999, door de voormelde zetel, waarin rechter H. Boel voor de uitspraak is vervangen door rechter A. Arts, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior