

Studiedag

De bevoegdheden van de gemeenschappen

Brussel
24 maart 2017

Matinée d'étude

Les compétences des Communautés

Bruxelles
24 mars 2017

De bevoegdheden van de gemeenschappen

Inhoudsopgave

Welkomstwoord 7

Inleiding 9

Gezondheidsbeleid 11

Gezinsbeleid 22

Gebruik der talen 32

Conclusie 42

Les compétences des Communautés

Table des matières

Mot de bienvenue 7

Introduction 9

Politique de santé 11

Politique des familles 22

Emploi des langues 32

Conclusion 42

Sprekers

Mevrouw **Christine Defraigne**, voorzitter van de Senaat.

De heer **Bruno Seutin**, staatsraad, gastprofessor aan de Universiteit Gent.

De heer **Jeroen Van Nieuwenhove**, staatsraad, vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan de KU Leuven.

De heer **Daniel Dumont**, professor aan de Université Libre de Bruxelles.

De heer **Gianni Loosveldt**, expert welzijnsrecht.

Mevrouw **Laurie Losseau**, doctorandus aan de Université Saint-Louis – Bruxelles.

De heer **Jan Velaers**, gewoon hoogleraar staatsrecht aan de UA, assessor bij de Raad van State.

Mevrouw **Marie-Françoise Rigaux**, referendaris bij het Grondwettelijk Hof.

De heer **Alexander Miesen**, voorzitter van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

Orateurs

Mme **Christine Defraigne**, présidente du Sénat.

M. **Bruno Seutin**, conseiller d'État, professeur invité à l'Université de Gand.

M. **Jeroen Van Nieuwenhove**, conseiller d'État, collaborateur scientifique bénévole à la KU Leuven.

M. **Daniel Dumont**, professeur à l'Université Libre de Bruxelles.

M. **Gianni Loosveldt**, expert en droit du bien-être.

Mme **Laurie Losseau**, doctorante à l'Université Saint-Louis – Bruxelles.

M. **Jan Velaers**, professeur ordinaire de droit public à l'Université d'Anvers, assesseur au Conseil d'État.

Mme **Marie-Françoise Rigaux**, référendaire à la Cour constitutionnelle.

M. **Alexander Miesen**, président du Parlement de la Communauté germanophone

De bevoegdheden van de gemeenschappen

Les compétences des Communautés

Welkomstwoord

Mot de bienvenue

Mme **Christine Defraigne**. – Mesdames, Messieurs, il y a un an, nous organisons, dans cette même salle, une journée d'étude consacrée aux compétences régionales. Aujourd'hui, nous nous intéresserons à un autre fondement essentiel de l'État fédéral belge: les Communautés.

Les Communautés sont plus anciennes que les Régions. Ont-elles, pour autant, plus d'expérience et de sagesse? C'est un autre débat.

Lorsque les Régions virent le jour, en 1980, la Communauté française et la Communauté flamande fêtaient déjà leur dixième anniversaire. Elles étaient, à l'époque, appelées «communautés culturelles». La Communauté germanophone, apparue en 1983, se présente désormais sous l'appellation *Ostbelgien*.

Les Communautés existaient déjà en germe dès les années 60. C'est à ce moment, par exemple, qu'eut lieu la scission administrative du ministère national de l'Éducation. Les Communautés furent inscrites dans la Constitution en 1970, année considérée par de nombreux observateurs comme la date de naissance officielle de la Belgique fédérale. Il s'agissait donc encore, à l'époque, de communautés culturelles, qui n'étaient compétentes que pour les matières culturelles.

Les deuxième et troisième réformes de l'État élargirent considérablement le champ de compétences des Communautés. Désormais chargées des matières personnalisables et, surtout, de l'enseignement, les Communautés virent leur poids institutionnel et financier s'accroître de façon significative. Les choses se stabilisèrent ensuite, jusqu'à la sixième réforme de l'État, synonyme d'un nouveau transfert de compétences importantes vers les Communautés, dans les domaines des soins de santé, de la justice et des prestations familiales.

De zesde staatshervorming brengt ook de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie op de voorgrond. Volgens artikel 2 van de Grondwet bevat België drie gemeenschappen. Wij weten echter dat wetteksten er niet altijd in slagen de complexe werkelijkheid accuraat te vatten. Ook artikel 2 van de Grondwet is een vereenvoudigde weergave van de institutionele realiteit.

Het artikel maakt immers geen gewag van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Die overheid oefent in Brussel belangrijke gemeenschapsbevoegdheden uit, vooral sinds de zesde staatshervorming.

De bevoegdheidsverdeling is de kracht van het Belgische federale bestel, maar ook de achilleshiel ervan. Het is de kracht, omdat het de onderscheiden gemeenschappen van dit land toelaat een beleid te voeren dat gesneden is op hun maat. Een beleid dat rekening houdt met de eigen sociaaleconomische en culturele kenmerken. Het is echter ook de achilleshiel, omdat iedere bevoegdheidsverdeling onvermijdelijk een uitdaging is voor de beleidsafstemming en conflictzones doet ontstaan.

Le Sénat a pour mission principale de veiller à ce que ce partage de responsabilités ne se fasse pas au détriment de la cohérence de la politique. Il dresse l'inventaire des zones de tension et formule des propositions pour désamorcer ces tensions.

Nous avons établi des rapports sur des thèmes touchant aux compétences des Communautés, comme la politique d'égalité des chances et la pauvreté infantile. Nous publierons prochainement un volumineux rapport d'information sur la santé mobile: les services et appareils de communication mobiles peuvent révolutionner les soins de santé. Cependant, dans le contexte belge, cela ne pourra se faire sans la nécessaire collaboration entre l'État fédéral et les Communautés.

Entre-temps, nous préparons également un rapport d'information sur la prévention et l'élimination des perturbateurs endocriniens présents dans les produits de consommation. Ce dossier nécessite une coordination entre tous les niveaux de pouvoir: État fédéral, Régions et Communautés.

Zijn de bevoegdheden van de Gemeenschappen mooi afgelijnde, homogene pakketten? Neen. Wie een blik werpt op artikel 4 en vooral op artikel 5 van de bijzondere wet van 1980, weet het wel. De bevoegdheden van de gemeenschappen zijn, net zoals die van de gewesten, een lange opsomming van aangelegenheden, met vele uitzonderingen en uitzonderingen op de uitzonderingen. Is dat laakbaar of nefast? Neen. Want ook de maatschappelijke werkelijkheid laat zich niet in vakjes opdelen. Waar begint en eindigt cultuur? Onderwijs? Gezondheidszorg? De werkelijkheid is geen abstract schilderij.

Si Piet Mondrian a peint des arbres magnifiques, nul ne contestera que les arbres de Claude Monet collent davantage à la réalité. Dans le même ordre d'idées, nous pourrions dire que notre répartition des compétences tient davantage de l'œuvre impressionniste que de l'œuvre abstraite. Si le concept des compétences exclusives demeure le socle du fédéralisme belge, l'interaction entre les niveaux de pouvoir gagne sans cesse en importance. La collaboration, la concertation et le dialogue rendent notre système de répartition des compétences de plus en plus diffus.

Je suis heureuse d'avoir reçu le deuxième tome – il s'agit d'une trilogie – consacré aux compétences des Communautés, que je n'irai pas jusqu'à qualifier de romanesque...

Het wordt ongetwijfeld een zeer boeiende studiedag. Ik zal de uiteenzettingen aandachtig volgen.

Ten slotte feliciteer ik de auteurs van *De bevoegdheden van de Gemeenschappen*, een werk dat als een handig kompas zal kunnen dienen, ook voor de Senaat.

Inleiding

Introduction

De heer **Bruno Seutin**. – Madame la présidente du Sénat, Herr Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Madame la présidente du Parlement francophone bruxellois, mevrouw de voorzitter van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, geachte voorzitter van het Grondwettelijk Hof, geachte aanwezigen in al uw titels en hoedanigheden, Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités, hartelijk welkom op deze studiedag.

In juni 2016 verscheen het eerste boek van een driedelige commentaar op de bevoegdheidsverdeling in het federale België. Dat eerste boek behandelt de bevoegdheden van de Gewesten. Thans ligt het tweede boek voor u. Later volgt nog een derde boek, waarin de algemene of de zogenaamde transversale bevoegdheden worden onderzocht.

In het tweede boek wordt een systematische commentaar gegeven op de bevoegdheden van de Gemeenschappen, zoals ze vervat zijn in de Grondwet, de bijzondere wetten en de nadere uitvoeringsbepalingen. Sommige van die bevoegdheden zijn al tientallen jaren aan de Gemeenschappen toegewezen, andere zijn van recente datum. De meeste zijn echter doorheen de jaren bij de opeenvolgende fasen van de staatshervorming aangepast, gewijzigd of verfijnd, als gevolg van de politieke evolutie of van de juridische ervaring met de toepassing van die bevoegdheden.

De publicatie van het tweede deel, dat handelt over de bevoegdheden van de Gemeenschappen, is de aanleiding voor deze studievoormiddag in de Congressaal van het federale Parlement. We danken de voorzitter en de leden van de Senaat van harte voor hun gastvrijheid. Ook wensen we *die Keure* te bedanken voor de mooie uitgave van het boek, alsook voor de organisatie van deze studiedag, in het bijzonder mevrouw Annelies Claeys, directeur-coördinator van *die Keure* – Opleidingen.

Deze studievoormiddag belicht twee gemeenschapsbevoegdheidsdomeinen die, het ene al wat meer dan het andere, ingrijpende wijzigingen ondergingen door de zesde staatshervorming, alsook een gemeenschapsbevoegdheidsdomein, namelijk de bevoegdheid om het taalgebruik en de taalkennis te regelen, waarover in de loop van de jaren al het een en ander is gezegd en geschreven.

Het eerste bevoegdheidsdomein dat deze voormiddag wordt behandeld, is het gezondheidsbeleid. Collega Jeroen Van Nieuwenhove zal het onder meer hebben over de bevoegdheid inzake het beleid van zorgverstrekkingen, de ziekenhuizen, andere uitdrukkelijk geregelde zorginstellingen, alsook over de residuaire en de voorbehouden federale bevoegdheden in deze materie.

Vervolgens zal hij spreken over de bevoegdheid van de financiering van de ouderenzorg, de situatie in het geval van een crisis in het domein van de volksgezondheid, en tot slot, de bevoegdheid voor het regelen van esthetische ingrepen. Een repliek daarop zal worden gegeven door professor Daniel Dumont. Hij zal enkele beschouwingen geven over de homogeniteit van de bevoegdheidsverdeling en hij zal een blik werpen op de toekomst.

Het tweede bevoegdheidsdomein is het gezinsbeleid. De heer Gianni Loosveldt zal het vooreerst hebben over de draagwijdte van het begrip gezinsbeleid en de territoriale toepassing ervan. Daarna zal hij stilstaan bij de verhouding gezinsbeleid en burgerlijk recht, het gezinsbeleid versus dienstencheques en het gezinsbeleid en financiële tegemoetkomingen. Vervolgens zal hij het hebben over de gezinsbijslagen als aparte categorie in de persoonsgebonden aangelegenheden. Tot slot zal hij enige toelichting geven bij enkele toepassingen van het Vlaamse groeipakket in het licht van de bevoegdheden gezinsbijslag en gezinsbeleid. Een repliek daarop zal worden gegeven door mevrouw Laurie Losseau. Zij zal inzoomen op een aantal aspecten met betrekking tot de Brusselse institutionele context, meer bepaald de overdracht van bevoegdheden in het domein van het gezinsbeleid naar de *Commission communautaire française (COCOF)* en het Waals Gewest, de problematiek van de bicommunautaire crèches en tot slot de tegenstelling tussen aanbods subsidiëring en cliëntfinanciering, en de gevolgen ervan.

We bespreken deze voormiddag nog een derde bevoegdheidsdomein, namelijk het gebruik der talen. Professor Jan Velaers onderzoekt de bevoegdheid om het taalgebruik en de taalkennis te regelen in het licht van de taalvrijheid. Hij zal stilstaan bij de ontwikkelingen ter zake, meer bepaald het regelen van het taalgebruik versus het opleggen van minimaal taalgebruik; het regelen van het taalgebruik versus het regelen van de taalkennis; het regelen van het taalgebruik en subsidievoorwaarden; de vraag of andere talen, meer bepaald het Engels, in de taalregelgevingen kunnen worden opgelegd, respectievelijk kunnen worden toegestaan. Mevrouw Marie-Françoise Rigaux zal daarop een repliek geven en daarbij onder meer de vraag onderzoeken of artikel 30 van de

Grondwet nog duidelijkheid kan verschaffen in het debat over de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen.

Daarna wordt de mogelijkheid geboden om eventuele vragen te stellen aan de sprekers en eventueel met hen in debat te gaan.

Collega Van Haegendoren en ikzelf, alsook de sprekers, wensen u een leerrijke en een boeiende studiedag toe.

Gezondheidsbeleid

Politique de santé

De heer **Jeroen Van Nieuwenhove**. – Een goede gezondheid is een belangrijk goed. We wensen het elkaar toe aan het begin van elk jaar. Het stemt me tevreden te kunnen lezen dat het met het gezondheidsbeleid in België goed zit. De gezondheidszorg is in goede handen, is kwalitatief hoogstaand, goed georganiseerd en er is een goede praktijkvoering. Jammer genoeg is dat niet echt het geval voor de bevoegdheidsverdeling inzake gezondheid. Die is complex. Ik heb ruim negentig bladzijden van het boek dat voor u ligt, mogen besteden aan de beschrijving van die bevoegdheidsverdeling. Men zou kunnen zeggen dat het beter is dat er een goed gezondheidsbeleid is en een minder duidelijke bevoegdheidsverdeling dan omgekeerd. Toch is dat problematisch en ik zal proberen dat toe te lichten.

Er zijn een aantal algemene zaken die snel opvallen wanneer we artikel 5, §1, I van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) lezen, dat handelt over de bevoegdheidsverdeling inzake gezondheid. Die is gekenmerkt door een combinatie van uitdrukkelijk aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheden, uitdrukkelijk voor de federale overheid voorbehouden bevoegdheden, en residuaire bevoegdheden, die niet toegewezen zijn en die toekomen aan de federale overheid.

Er zijn ook veel raakpunten tussen elk van die bevoegdheden. De homogeniteitscore is vrij laag. Een bijkomend probleem is dat de tekst van de bijzondere wet, wat die bevoegdheidsverdeling betreft, nogal vaag en soms cryptisch en misleidend is. Het raadplegen van de parlementaire voorbereiding is noodzakelijk om die bevoegdheidsverdeling goed te kunnen begrijpen. De eerste versie van de bevoegdheidsverdeling werd opgesteld in 1980 en daarmee hebben we het heel lang moeten doen. Het voordeel daarvan is dat ze vrij goed is gekristalliseerd in de adviespraktijk van de Raad van State en in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Na 34 jaar werd de

bevoegdheidsverdeling op een aantal punten aangepast. De versie van 2014 is volgens mij veeleer een versie 1.1 dan 2.0.

Als we de tekst van artikel 5, §1, I BWHI erop nalezen, kunnen we de bevoegdheidsverdeling als volgt schematisch indelen. Er is een zeer algemene bevoegdheidstoewijzing inzake gezondheidsbeleid aan de gemeenschappen, maar er blijven ook zeer ruime voorbehouden bevoegdheden, bijvoorbeeld, wat de ziekteverzekering betreft. Daarnaast zijn er bevoegdheden die zijn voorbehouden op andere plaatsen van de bijzondere wet, maar die ook relevant zijn voor het gezondheidsbeleid – die vooral aan bod zijn gekomen in het eerste deel van de trilogie over de gewestbevoegdheden –, zoals productnormen, bescherming van de verbruiker en de veiligheid van de voedselketen. Ten slotte zijn er ook belangrijke residuaire bevoegdheden die aan de federale overheid toekomen. De uitoefening van de geneeskunde is daarvan de belangrijkste.

De eerste algemene bevoegdheidstoewijzing aan de gemeenschappen gaat over het beleid inzake zorgverstrekkingen in en buiten de verplegingsinrichtingen. Met die wat oubollige term worden de zorginstellingen bedoeld. Het is een zeer ruime toewijzing aangezien het gaat om alle zorgverstrekkingen, zowel in als buiten de zorginstellingen. Aanvankelijk werd ze niet zo ruim begrepen als ze geformuleerd is. Pas in de loop van de jaren negentig vulden de Raad van State en het Grondwettelijk Hof die bevoegdheidstoewijzing consequent zo ruim in.

Die evolutie viel samen met een aantal initiatieven van de gemeenschappen en vooral van de Vlaamse Gemeenschap tussen 1995 en 2005. In het merendeel van de gevallen werd de bevoegdheid van de gemeenschappen erkend, zoals voor de palliatieve thuiszorg, het niet-dringend ziekenvervoer en een aantal regelingen inzake ziekenhuizen.

Voor elk van die aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, zijn er transversale aspecten waarvoor de gemeenschappen ook bevoegd zijn binnen hun materiële bevoegdheden: de rechten van de patiënt, het kwaliteitsbeleid in zorginstellingen, de verwerking van gezondheidsgegevens, het inschakelen van ethische comités bij medische behandelingen. Voor zover de gemeenschappen daarvoor inhoudelijk bevoegd zijn, zijn ze ook bevoegd om die transversale aspecten te regelen. Die aspecten zijn geen residuaire federale bevoegdheid.

De ziekenhuizen vormen een belangrijke brok binnen de principiële gemeenschapsbevoegdheid, zij het dat voor ziekenhuizen op die bevoegdheidstoewijzing belangrijke uitzonderingen zijn gemaakt. Een eerste uitzondering is de organieke wetgeving. Die term staat al sinds 1980 in de bijzondere wet, maar heeft bij de zesde staatshervorming een beperktere invulling gekregen. De tekst van de bijzondere wet is dezelfde gebleven, maar

we moeten in de parlementaire voorbereiding gaan kijken wat dat concreet inhoudt en zelfs dan blijven we op onze honger. Vroeger was de organieke wetgeving in essentie de ziekenhuiswet: alles wat daarin werd geregeld was federaal. Bij de zesde staatshervorming werd dat vernauwd tot 'de basiskenmerken van ziekenhuizen en onderdelen van ziekenhuizen'. Waar vroeger de federale overheid integraal bevoegd was voor erkenningsnormen voor ziekenhuisdiensten en zorgprogramma's, zijn de gemeenschappen nu ook bevoegd om die erkenningsnormen te wijzigen. Vroeger konden ze daar alleen eigen aanvullende normen aan toevoegen, nu kunnen ze die ook wijzigen, maar niet wat de basiskenmerken betreft. Wat die basiskenmerken precies inhouden, zal in de komende jaren wellicht nog gepreciseerd worden in de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Een andere belangrijke uitzondering is de financiering van de exploitatie van ziekenhuizen. Het zogenaamde budget van financiële middelen (BFM) is sinds 1980 een federale materie en is dat bij de zesde staatshervorming ook gebleven, behalve de onderdelen A1 en A3, die betrekking hebben op de financiering van de infrastructuur, die overgeheveld is naar de gemeenschappen. Federaal zijn ook de basisregelen betreffende de programmering voor het vaststellen van het maximaal aantal te erkennen ziekenhuizen of onderdelen van ziekenhuizen. De gemeenschappen kunnen eventueel aanvullend strengere regels hanteren, maar in de praktijk wordt die bevoegdheid niet uitgeoefend. De universitaire ziekenhuizen behoren ook tot de federale bevoegdheid.

Een belangrijke uitzondering op de gemeenschapsbevoegdheid is de ziekteverzekering en de terugbetaling van verstrekkingen die binnen de ziekenhuizen gebeuren.

Tot slot is er nog de reglementering van het medisch handelen in de ziekenhuizen. De reglementering van de zorgbeoefenaars behoort residuair tot de federale bevoegdheid.

Ziekenhuizen zijn niet de enige zorginstellingen die in de bevoegdheidsverdeling aan bod komen, maar in 1980 waren enkel de ziekenhuizen benoemd om daar een aantal federale uitzonderingen aan toe te voegen. Sinds de zesde staatshervorming worden een aantal andere instellingen vermeld, in de meeste gevallen om de bestaande bevoegdheid van de gemeenschappen ter zake te verruimen of meer homogeen te maken.

Zo waren de gemeenschappen al principieel bevoegd voor de geestelijke gezondheidszorg, maar bij de zesde staatshervorming werden een aantal voorheen federale instellingen overgeheveld naar de gemeenschappen, zoals de psychiatrische verzorgingstehuizen, de initiatieven van beschut wonen en de overlegplatforms geestelijke gezondheidszorg. Wegens de band

met de ziekenhuizen zijn de psychiatrische afdelingen in algemene ziekenhuizen, de psychiatrische ziekenhuizen en de geestelijke thuisverpleging federaal gebleven.

Ook voor ouderenzorginstellingen hadden de gemeenschappen al bepaalde bevoegdheden. Zo waren ze bevoegd voor de rustoorden voor bejaarden, in Vlaanderen de woonzorgcentra, op basis van de algemene bevoegdheid 'bijstand aan personen'. Een aantal medisch georiënteerde zorginstellingen werden overgedragen, zoals de rust- en verzorgingstehuizen (RVT), de centra voor dagverzorging (CDV) en de categorale ziekenhuizen, meer bepaald de geïsoleerde diensten geriatrie.

Ook de *long-term care*-revalidatie is nu uitdrukkelijk geregeld, maar daarvoor verwijs ik naar het boek.

De eerstelijnsgezondheidszorg was al sinds 1980 een belangrijk bevoegdheidsdomein van de gemeenschappen, waarvoor er allerlei initiatieven werden ontwikkeld. De federale overheid had via de financiering van de ziekteverzekering ook acties opgezet die in sommige gevallen misschien niet bevoegdheidsconform waren. Bij de zesde staatshervorming zijn die overgeheveld naar de gemeenschappen, onder meer de huisartsenkringen en de geïntegreerde diensten voor thuisverzorging.

Naast de zorgverstrekking is een tweede belangrijk onderdeel van de gemeenschapsbevoegdheid de preventieve gezondheidszorg. De gemeenschappen zijn niet bevoegd voor het beleid inzake preventieve gezondheidszorg, maar wel voor bepaalde, weliswaar belangrijke, aspecten ervan, zoals de gezondheidsopvoeding en de activiteiten en diensten op het vlak van preventieve gezondheidszorg. Bij de zesde staatshervorming werden daar nog de initiatieven van preventieve gezondheidszorg aan toegevoegd, al is het niet zo duidelijk wat het verschil is tussen 'activiteiten', 'diensten' en 'initiatieven'. Het gaat veeleer om een regularisatie, waarbij bepaalde federale initiatieven op dit stuk, die misschien ook niet bevoegdheidsconform waren, werden overgeheveld naar de gemeenschappen. De eigen bevoegdheden van de federale overheid inzake preventieve gezondheidszorg zijn beperkt tot de verplichte inenting, in de praktijk is dat de inenting tegen polio.

De residuaire bevoegdheden zijn die welke niet uitdrukkelijk zijn toegewezen aan de gemeenschappen of de gewesten. De belangrijkste daarvan is wellicht de uitoefening van de geneeskunde en dan vooral de reglementering van de gezondheidsberoepen. De federale overheid is bevoegd om de erkenningsvoorwaarden en het medisch handelen zelf van alle beoefenaars van de gezondheidszorg te regelen. Dat omvat de regeling van de beroepsorden en de tuchtrechtelijke sancties die ze kunnen nemen. De regeling heeft betrekking op artsen, tandartsen, apothekers,

verpleegkundigen, paramedici, en zelfs beoefenaars van niet-conventionele praktijken, zoals acupuncturisten.

Bij de zesde staatshervorming is een klein aspect van die bevoegdheid wel uitdrukkelijk overgedragen aan de gemeenschappen, namelijk de individuele erkenning van beroepsbeoefenaars, de procedure voor die erkenning, en de contingentering, of het maximale aantal beoefenaars dat tot het beroep kan worden toegelaten, binnen de federale quota die eerst worden vastgesteld.

Naast de regeling van de gezondheidszorgberoepen zijn er andere belangrijke wettelijke regelingen met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunde die federaal zijn gebleven, zoals de bloeddonatie, de transplantatie van organen, weefsels en lichaamsmateriaal.

Een bevoegdheidscategorie die door het Grondwettelijk Hof werd ontdekt, is de dringende geneeskundige hulpverlening en vooral het centraal oproepstelsel. Wellicht wegens de federale inrichting van het systeem is die materie door het Hof bestempeld als federale residuaire bevoegdheid.

Voorts zijn er nog de regelingen inzake geneesmiddelen en medische hulpmiddelen, en de levensmiddelen.

Buiten de uitzonderingen in verband met de ziekenhuizen zijn er nog enkele voorbehouden federale bevoegdheden, waarvan de ziekteverzekering de belangrijkste is. Daarin wordt bepaald onder welke voorwaarden verstrekkingen kunnen worden terugbetaald. De ziekteverzekering is door de federale overheid regelmatig gebruikt om bepaalde voorwaarden te verbinden aan bepaalde activiteiten, projecten of zelfs instellingen. Zo schuift ze op en komt ze dicht bij de gemeenschapsbevoegdheid. Het kan problematisch zijn als ze die grens overschrijdt.

Voorts is de federale overheid bevoegd voor de verplichte inentingen, de veiligheid van de voedselketen, de bescherming tegen ioniserende straling, productnormen en de bescherming van de verbruiker. Die aspecten kwamen al aan bod in het eerste deel van de trilogie, dat gewijd was aan de gewestbevoegdheden.

Ik zal de onderlinge verwevenheid van bevoegdheden met enkele voorbeelden illustreren. Ouderenzorg is een gemeenschapsbevoegdheid, maar de federale overheid is bevoegd om via de ziekteverzekering bepaalde verstrekkingen in die ouderenzorginstellingen te financieren. Een aantal keren is de federale overheid met een regeling op de proppen gekomen om bepaalde projecten of activiteiten in ouderenzorginstellingen onder bepaalde voorwaarden te financieren. De Raad van State heeft zich daar kritisch over uitgelaten en heeft gesteld dat die ziekteverzekering als voorbehouden federale bevoegdheid niet kan worden aangewend om die gemeenschapsvoorziening als dusdanig te

financieren, maar enkel om verstrekkingen te financieren die binnen de ziekte- en invaliditeitsverzekering passen.

De verwevenheid tussen de federale en de gemeenschapsbevoegdheid in de praktijk is ook gebleken naar aanleiding van het voorkomen en bestrijden van crisissen inzake volksgezondheid, meer bepaald van ernstige besmettelijke ziekten. De federale overheid had enige tijd geleden een ontwerpbesluit voorbereid betreffende controles van inkomende passagiers van schepen en vliegtuigen. Het was de bedoeling die passagiers na controle eventueel te isoleren en in quarantaine te plaatsen, en hen, in voorkomend geval, voor te lichten over gevaarlijke besmettelijke ziekten.

De Raad van State stond daar zeer kritisch tegenover omdat de preventieve gezondheidszorg aan de gemeenschappen toebehoort. Die regeling heeft geen doorgang gevonden en het feit dat de federale overheid onbevoegd is om dat te regelen, is bovendien bevestigd in de parlementaire voorbereiding naar aanleiding van de zesde staatshervorming.

In 2009 kwam er naar aanleiding van de griep pandemie een wettelijke regeling voor het afwenden van de risico's van de overdracht van de vogelgriep op mensen. De koning kreeg bijzondere machten om elke situatie te voorkomen en te behandelen die een probleem stelt voor de volksgezondheid en die bij hoogdringendheid moet worden opgelost om geen ernstig gevaar te stellen. Volgens het advies van de Raad van State waren maatregelen die ingepast kunnen worden binnen de federale bevoegdheid wel mogelijk, bijvoorbeeld de maatregel dat bepaalde geneesmiddelen en vaccins rechtstreeks aan patiënten kunnen worden afgeleverd in plaats van via de apotheek. De federale overheid kon op grond van die bijzondere machten echter geen voorlichtingscampagnes voeren die gericht waren tot de bevolking, want dat behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Een laatste illustratie van de verwevenheid van bevoegdheden kan gevonden worden in de zogenaamde esthetische ingrepen. Het is een vrij recent fenomeen, waarbij artsen zich in privépraktijken buiten de ziekenhuizen vestigen om esthetische ingrepen op patiënten uit te voeren. Zowel de Vlaamse als de federale overheid hebben ter zake initiatieven genomen. De Vlaamse Gemeenschap voerde een meldingsplicht in voor artsen die risicovolle medische praktijken uitvoerden buiten een ziekenhuis, zodat ze daarop controles kon uitvoeren. De Raad van State was van oordeel dat de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd was om dergelijke verplichtingen op te leggen aan individuele beroepsbeoefenaars. De regeling van de gezondheidsberoepen is immers een bevoegdheid van de federale overheid. De decreetgever volgde dit advies niet op en nam toch een decreet aan, het decreet van 22 juni 2012 houdende verplichte melding van risicovolle medische praktijken. Nadien werd dit decreet op grond van dezelfde redenering vernietigd door het Grondwettelijk Hof.

Een federaal wetsontwerp waarbij men esthetische ingrepen buiten de ziekenhuizen probeerde te regelen kwam ook op kritiek van de Raad van State te staan. Volgens de Raad Van State probeerde de federale overheid aldus de instellingen buiten de ziekenhuizen te reglementeren, terwijl dat een bevoegdheid van de gemeenschappen is. Wat de federale overheid wel kon doen, was zich toespitsen op de beroepsbeoefenaars. Dat was precies de kritiek op de Vlaamse decretale regeling. De federale overheid heeft dat dan ook gedaan met de wet van 23 mei 2013, die niet is aangevochten voor het Grondwettelijk Hof. Omgekeerd, wanneer de Vlaamse overheid een regeling had willen maken voor de instellingen buiten de ziekenhuizen, was ze daar wel bevoegd voor geweest zolang ze zich maar niet tot de individuele beroepsbeoefenaars richtte.

Het is tijd voor conclusies. Er zijn veel raakpunten en zelfs overlappings van de federale en de gemeenschapsbevoegdheden. Een deel van die overlappings zorgen niet voor blokkeringen dankzij de dubbelaspectleer, die door Jürgen Vanpraet in zijn doctoraatsthesis *De latente staatshervorming* is verkend. Het is niet toevallig dat heel wat voorbeelden die hij in zijn proefschrift geeft, precies binnen de gezondheidszorg te situeren vallen. De dubbelaspectleer houdt in dat elke overheid haar aspect van een bepaalde thematiek kan regelen. Dat leidt natuurlijk tot regelingen die elkaar overlappen. In het voorbeeld van daarnet kunnen de beoefenaars en de instellingen met twee regelingen worden geconfronteerd. In de praktijk moeten ze voldoen aan de strengste regeling. Dat werkt meestal wel, maar kan ook zorgen voor complexe situaties voor de actoren op het terrein. De zesde staatshervorming heeft dat gebrek aan homogeniteit en die onderlinge verwevenheid niet volledig opgelost. Het gevolg is dat samenwerking belangrijker is dan ooit. Er zijn al heel wat samenwerkingsakkoorden gesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en er zullen er wellicht nog veel tot stand moeten komen.

Mijn laatste bedenking is: *follow the money*. In de praktijk blijkt dat de overheid die met geld over de brug komt, er heel vaak in slaagt om een regeling tot stand te brengen, soms met inachtneming van haar bevoegdheden en soms met miskennis van die bevoegdheden. Laten wij hopen dat de bevoegdheden in de toekomst altijd in acht worden genomen.

M. Daniel Dumont. – L’an dernier, à l’occasion de la parution du livre jumeau sur les compétences des Régions, j’avais eu l’opportunité de donner la réplique à Jürgen Vanpraet à propos du nouveau paysage de l’emploi à la suite de la sixième réforme de l’État. Aujourd’hui, ce n’est plus de Régions et d’emploi dont il est question, mais de Communautés et de politique de la santé mais je vais essayer d’établir le parallèle entre les deux matières car des comparaisons s’imposent.

Jeroen Van Nieuwenhove, qui m'a proposé d'être son répondant et qui aime les discussions franches et viriles en matière de répartition des compétences, m'a dit «*We kunnen een echte disputatio hebben*» mais je n'aime pas les disputes et, en outre, je ne suis pas un grand spécialiste de ces questions. Mon domaine, c'est surtout la sécurité sociale, appréhendée non pas sous l'angle institutionnel mais bien dans une perspective de politique sociale. Ce qui m'intéresse en premier lieu, ce n'est pas tellement qui fait quoi, même si c'est important, mais quel type de politique de santé on veut mener et quels *outputs* on veut atteindre.

Tout d'abord, je dirai quelques mots sur la cohérence de la nouvelle répartition des compétences en matière de santé résultant de la sixième réforme de l'État. Ensuite, j'essaierai d'aborder ce qui pourrait se passer en matière de santé lors de la septième réforme de l'État, en 2019.

De manière générale, avant la sixième réforme de l'État, les deux secteurs de la protection sociale pour lesquels il y avait le plus de problèmes en termes de répartition des compétences étaient l'emploi et la santé, ceux dans lesquels le partage des compétences était le plus fragmenté et les conflits de frontières les plus récurrents.

En ce qui concerne l'emploi, j'avais dit l'an dernier lors de la matinée d'étude qui avait eu lieu ici que le nouveau découpage des compétences me semblait avoir le mérite d'une certaine cohérence sur le plan conceptuel. Auparavant, les Régions, déjà compétentes pour organiser le placement des demandeurs d'emploi, avaient développé une série de programmes de remise au travail. Pour sa part, l'État fédéral était compétent pour ce qui relevait de la sécurité sociale proprement dite, c'est-à-dire l'assurance chômage, l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Lors de la sixième réforme de l'État, cet équilibre n'a pas été fondamentalement revu. De manière pragmatique, on a fait glisser un certain nombre de leviers d'activation et de mise à l'emploi de l'État fédéral vers les Régions. Tous les leviers de mise à l'emploi qui avaient été développés par l'État fédéral en parallèle aux programmes régionaux de remise au travail ont été concentrés entre les mains des Régions de manière à ce que leurs services publics de l'emploi disposent de tous les mécanismes d'activation tandis que le fédéral a gardé la quasi-mainmise sur l'indemnisation, sur l'assurance chômage. Sous l'angle de la politique sociale, il me semble que l'opération a été relativement cohérente même si nous pourrions discuter de certains aspects plus précis.

En ce qui concerne la politique de santé, avant la sixième réforme de l'État, l'intrication des compétences était, de toute évidence, là aussi, très complexe. La différence résidait peut-être dans le fait que cette intrication était, dans la

loi spéciale du 8 août 1980, plus marquée, plus visible, sur papier que dans les faits.

Sur le papier, la politique de santé était formellement une compétence des Communautés depuis 1980 mais, concrètement, si ce n'était pas une coquille vide, il n'y avait pas grand-chose en termes de contenu dans la mesure où, par exception à la compétence des Communautés pour la santé, toute l'assurance maladie, la quasi-totalité de la politique hospitalière et toutes les règles de base en matière de programmation et d'agrément des institutions hors hôpital relevaient toujours de la compétence de l'État fédéral. En pratique, plus de 90% du budget total de la santé relevaient toujours de l'État fédéral.

Sous l'angle des politiques concrètes, ce que les Communautés faisaient en réalité avant la sixième réforme de l'État, c'était essentiellement adopter des normes de programmation et d'agrément complémentaires aux normes de base de l'autorité fédérale. Par ailleurs, elles étaient aussi responsables de l'éducation sanitaire et de la médecine préventive. Toutefois, en pratique, l'INAMI continuait à développer des mesures préventives dans le cadre de l'assurance maladie.

La répartition des compétences est-elle plus cohérente après la sixième réforme de l'État? Permet-elle de déployer une politique de la santé plus efficace? J'ai des doutes. Il y a une clarification bienvenue des responsabilités. Dans la loi spéciale, il a été clairement confirmé que seules les Communautés sont compétentes pour la médecine préventive et l'éducation sanitaire, de manière à ce que l'État fédéral ne puisse plus s'en mêler. Mais, sur le cœur de la matière, sur tout ce qui concerne la politique de dispensation des soins, on a mis en place un bric-à-brac incroyable. Les Communautés sont compétentes pour la politique de revalidation «*long term care*» mais personne, à commencer par le législateur spécial, n'est capable de définir avec précision ce dont il s'agit. Les services de santé mentale ont été communautarisés mais pas les services de santé mentale qui font partie d'un hôpital. Pourquoi certains et pas les autres? Le financement des infrastructures hospitalières a été défédéralisé mais le financement de l'exploitation des hôpitaux ne l'a pas été. En matière de santé, contrairement à l'emploi, au lieu de se préoccuper du but à atteindre, on a cherché à faire du chiffre. Et on en a fait puisque cinq des vingt milliards qui ont été défédéralisés lors de la sixième réforme de l'État relevaient de la santé. C'était le deuxième plus gros poste après les allocations familiales. Tout cela pour quels gains en termes de cohérence? Je ne vois pas très bien.

En lisant la loi spéciale, on a l'impression que les négociateurs se sont surtout basés sur les lignes budgétaires. Certains ont essayé d'arracher beaucoup de lignes, d'autres ont voulu en concéder le moins possible. Le résultat est ce qu'il est et je ne suis pas sûr que, sous l'angle de la cohérence, on ait vraiment beaucoup progressé.

J'en viens à l'après sixième réforme de l'État. Il me semble assez évident que le redécoupage des compétences qui a été opéré en matière de santé porte en lui les germes du suivant car beaucoup de difficultés subsistent. Il est fort possible que lors de la probable septième réforme de l'État, la première branche de la sécurité sociale dont la défédéralisation sera remise sur la table sera celle des soins de santé. En tout cas, cela s'inscrirait dans la continuité d'une demande formulée avec récurrence par le monde politique flamand depuis longtemps, depuis les années 90 essentiellement.

Le point de départ, c'est le livre de Danny Pieters, professeur à la KU Leuven, *Federalisme voor onze sociale zekerheid*, publié en 1994, dans lequel il reprenait la distinction classique en sécurité sociale entre revenus de remplacement et revenus de complément.

Les revenus de remplacement sont les allocations qui se substituent au salaire perdu en cas de survenance d'un risque social. La pension de retraite remplace le salaire en cas de vieillesse; les allocations de chômage remplacent en partie le salaire en cas de chômage involontaire, par exemple. Les revenus de complément sont les revenus qui complètent le revenu quand survient un risque qui alourdit le coût de la vie. Il y a deux grands revenus de complément, à savoir les allocations familiales, qui permettent de faire face à la charge d'enfants, et les soins de santé.

Dans son livre fondateur, Danny Pieters disait qu'il fallait maintenir au niveau fédéral tous les revenus de remplacement pour préserver l'union économique et monétaire belge et scinder les revenus de complément en en faisant des matières personnalisables relevant des Communautés.

En 1996, les auteurs de *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen* reprenaient à leur compte cette distinction entre revenus de remplacement et compensations de frais. Et, en 1999, les résolutions du Parlement flamand relatives à la réforme de l'État contenaient la demande explicite de scinder les normes, la mise en œuvre et le financement de l'assurance soins de santé et des allocations familiales.

Lors de la sixième réforme de l'État, les allocations familiales ont été entièrement scindées. J'imagine qu'il sera à nouveau question de scinder les soins de santé, en tout ou en partie, en 2019.

Personnellement, je ne suis pas très favorable à une scission de l'assurance maladie. Je considère que du point de vue de l'efficacité de la politique sociale, en principe, on gagne à effectuer le *risk pooling*, la dilution du risque de maladie, sur la base la plus large possible. Vu sous cet angle, qui n'est qu'une approche possible, la défédéralisation conduit à la restriction du périmètre de la solidarité.

À titre personnel, je ne trouve pas cette évolution souhaitable, mais peu importe. Politiquement, il est possible qu'elle ait lieu. Si elle devait se produire, il me semble que la question cruciale qui devrait être débattue serait celle du financement et, donc, la clé de calcul des dotations qui seraient transférées aux Communautés pour leur permettre de financer leurs propres politiques de santé. Sous l'angle de la politique sociale toujours, ma crainte, c'est que l'on opère une répartition des moyens uniquement en fonction de la taille de la population de chaque entité compétente. C'est précisément ce que l'on vient de faire lors de la sixième réforme de l'État puisque le montant des nouvelles dotations qui ont été transférées aux Communautés pour leur permettre de développer le financement des infrastructures hospitalières, les services de santé mentale et les soins de première ligne a été déterminé en fonction de la part de population de chaque entité à l'intérieur de la population totale du Royaume, avec une situation très particulière pour Bruxelles.

Je trouve cela problématique parce que les dépenses de santé sont marquées par un important gradient social. En moyenne, un pauvre coûte plus cher qu'un riche en bonne santé. En moyenne, un pauvre a plus de problèmes de santé qu'un riche. Sur le plan de la solidarité interpersonnelle, ne plus prendre cette donnée en compte représente une rupture importante. De mon point de vue, si l'on décidait de communautariser entièrement l'assurance maladie, le principal enjeu serait le maintien d'une solidarité sur le plan du financement. Si l'on veut maintenir une certaine solidarité sur ce plan, si l'on veut réellement permettre à chacune des entités compétentes de faire des choix plus autonomes, de mener sa propre politique de santé, il faudra que les dotations ne soient pas uniquement basées sur une clé «population» mais qu'elles intègrent aussi une série de paramètres socioéconomiques de manière à neutraliser les différences objectives en termes de composition de la population.

Cette proposition est défendue par le docteur Jan De Maeseneer de l'*Universiteit Gent*, par exemple. Observant une culture de la médecine plus latine au sud et plus anglo-saxonne au nord, ce que je peux tout à fait entendre, il semble favorable à une défédéralisation des soins de santé. Cependant, il estime qu'en cas de défédéralisation, il faudra que les dotations des entités réceptacles soient calculées en fonction d'un certain nombre de paramètres qui tiennent compte des différences objectives entre Régions en termes de composition de la population. Il ajoute que si on décide de scinder entièrement l'assurance maladie, il faudra aussi laisser les Bruxellois prendre leur destin en main mais, sur cette question, je ne m'avancerai pas.

Gezinsbeleid

Politique des familles

De heer **Gianni Loosveldt**, expert welzijnsrecht. – Voor u staat absoluut geen specialist staatsrecht, maar wel iemand die in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een katalysator ziet voor de ontwikkeling van het specifieke welzijnsrecht.

Lange tijd vulde de Vlaamse Gemeenschap haar bevoegdheid op het vlak van bijstand aan personen in door welzijnsvoorzieningen in belangrijke mate te normeren. Ik verwijs in dat verband naar de consultatiebureaus voor het jonge kind, de centra voor algemeen welzijnswerk en de kinderopvang. Vergunning, erkenning en subsidiëring zijn hiervan de gekende effecten. De aanwending van deze toegewezen bevoegdheid werd aan het einde van de vorige eeuw meer divers met de invoering van de zorgverzekering en nog recenter met de zogenaamde Vlaamse sociale bescherming. Ook de omslag van een aanbods subsidiëring naar een cliëntfinanciering leidt tot een andersoortige regelgeving.

Ik waag me vandaag aan een analyse van het gezinsbeleid als persoonsgebonden aangelegenheid. Rechtsvergelijking in mijn discipline, het welzijnsrecht, is intra-Belgisch al een heuse opdracht. Voor het gezinsbeleid zijn zes wetgevers bevoegd, voor de gezinsbijslagen vier. De zesde staatshervorming raakte niet aan de aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheid inzake het gezinsbeleid, met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen. De bijzondere wetgever ging ervan uit dat dit steeds ruim moest worden geïnterpreteerd.

In die ruime opvatting kan men de preventieve gezinsondersteuning situeren die gepaard gaat met een brede interventie ten aanzien van gezinnen met jonge kinderen. Een dergelijk beleid gaat tot op zekere hoogte gepaard met beperkingen van het grondrecht op privé- en gezinsleven. Dat hoeft niet per se onverzoenbaar te zijn met de bevoegdheid van de federale wetgever om te bepalen onder welke voorwaarden het recht op eerbieding van het privéleven en het gezinsleven kan worden beperkt. Artikel 22 van de Grondwet ontzegt de deelstaten niet het recht om specifieke beperkingen te stellen, voor zover ze de algemene federale regelgeving eerbiedigen.

Een belangrijk deel van het welzijnsrecht is het voorzieningenrecht, dat bevoegdheidsrechtelijk aansluit bij artikel 5 BWHL. In dat verband wil ik opmerken dat de territoriale toepassing in Brussel-Hoofdstad van decreten die kaderen binnen de bijstand aan personen reeds problematisch kan zijn in een zuivere instellingenlogica. Men kan er algemeen van uitgaan dat de formele kinderopvang genormeerd moet worden in het belang van het kind. Dat

principe komt niet overeen met het *legal shopping*-effect dat de Brusselse institutionele context genereert, waarbij aanbieders de facto kiezen aan welke regelgeving ze zich onderwerpen. Dat kan betekenen dat ze zich aan geen enkele regelgeving onderwerpen ingeval een van de bevoegde wetgevers in Brussel-Hoofdstad nalaat tot normering over te gaan. Vanuit dat oogpunt komt de recent aangenomen ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake kinderopvang eerder veel te laat dan te vroeg.

Zoals u weet, behoort één van de fundamenten van het gezinsbeleid *sensu lato*, het personen- en familierecht, bevoegdheidsrechtelijk niet tot het gezinsbeleid. Het burgerlijk en gerechtelijk recht behoren tot de residuaire federale bevoegdheid. Zo is het niet aan de gemeenschappen om de procedures te regelen die voor de gerechten moeten worden gevolgd en alle uitkomsten en tussenstappen waartoe ze aanleiding kunnen geven, zelfs als die procedures verband houden met de gezinssituatie van de partijen. Dat belet evenwel niet dat de gemeenschappen andere vormen van gezins- of scheidingsbemiddeling kunnen invoeren.

De Raad van State heeft een uitvoerige adviespraktijk inzake het adoptierecht ontwikkeld. De kernboodschap is absoluut duidelijk. Het komt de gemeenschappen niet toe een adoptie afhankelijk te maken van eigen voorwaarden, zoals de verplichting om een beroep te doen op een adoptiedienst.

De gemeenschappen kunnen wel de werking van adoptiediensten of diensten voor maatschappelijk onderzoek normeren. De federale wetgever kan een voorbereiding opleggen en de gemeenschappen zijn dan bevoegd voor de organisatie ervan. De Raad van State was zeer scherp voor het gegeven dat het in de eerste ontwerp tekst aan de gemeenschappen werd overgelaten om te bepalen wat onder geschiktheid moet worden verstaan, wetende dat dit een burgerrechtelijke grondvoorwaarde is in hoofde van kandidaat-adoptanten.

De dienstencheques worden niet enkel gepresenteerd als een instrument voor de creatie van officiële tewerkstelling, maar ook als een gezinsondersteunend systeem. Bijgevolg rijst de vraag hoe ze zich bevoegdheidsrechtelijk verhouden tot het gezinsbeleid. De wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten van -banen kon worden ingepast in het tewerkstellingsbeleid, waarvoor de federale overheid bevoegd was. Het kwam haar echter niet toe erkenningsnormen te bepalen met betrekking tot de inhoud en de kwaliteit van de dienstverlening, voor zover die betrekking had op bijstand aan personen, zoals kinderopvang. Gemakshalve sneuvelde om die reden de verwijzing naar kinderopvang in de federale wet. De bevordering van buurt- en nabijheidsdiensten werd in 2014 aan de gewesten overgedragen. De vraag moet worden gesteld of dit systeem niet evengoed bij de bijstand aan personen kon worden ondergebracht, of ruimer bij de persoonsgebonden

aangelegenheden. Ik stel die vraag omdat het Vlaams Parlement in 2004 zelf een decreet had aangenomen rond dienstencheques voor kinderopvang. De decreetgever ging er toen van uit een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid te regelen.

Het is niet door het verwerven van de bevoegdheid over de gezinsbijslagen dat de Vlaamse Gemeenschap nu rechtstreeks financiële tegemoetkomingen aan gezinnen met kinderen kan toekennen. De grondwetgever en de bijzondere wetgever hebben aan de gemeenschappen in principe de volledige bevoegdheid toegekend voor het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de bijstand aan personen. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft daaruit afgeleid dat de gemeenschappen in beginsel bevoegd zijn om geldelijke tegemoetkomingen in te stellen. Mocht de Vlaamse Gemeenschap bijvoorbeeld een systeem van tegemoetkomingen aan ouders voor het reële gebruik van gereguleerde kinderopvang hebben uitgewerkt, dan zou daar wellicht geen bezwaar tegen zijn geweest.

De parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 1980 maakte duidelijk dat de bevoegdheid voor het gezinsbeleid zich niet leent tot het toekennen van gezinsbijslagen, aanvullende gezinsbijslagen of bijkomende voordelen inzake gezinsbijslagen omdat de gezinsbijslagen deel uitmaken van de sociale zekerheid, die een federale bevoegdheid is.

Rond de eeuwwisseling werden in het Vlaams Parlement meerdere voorstellen van decreet ingediend die voorzagen in financiële tegemoetkomingen, zoals een geboortepremie en een bijzondere tegemoetkoming voor gezinnen met kinderen. Het ging om regelingen waarvan de Raad van State aannam dat ze principieel onder de bevoegdheid van de gemeenschappen voor het gezinsbeleid vielen. Tegelijk werd ook vastgesteld dat ze intrinsiek van dezelfde aard waren als de gezinsbijslagen. Dat werd beschouwd als een wijziging van de federale regels inzake de sociale zekerheid, kortom niet bevoegdheidsconform.

Een regeling die ertoe strekte een zogenaamd opvoedersloon voor een ouder zonder beroepsactiviteit in te voeren, valt daarentegen wel onder bijstand aan personen en niet onder de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid voor sociale zekerheid.

In 2012, dus na het institutioneel akkoord, vond het Vlaams Parlement het nog opportuun om in het kader van de Vlaamse Sociale Bescherming (VSB) een premie voor jonge kinderen in het leven te roepen.

Deze premie had een dubbele finaliteit: gezinnen financieel ondersteunen en aansporen om gebruik te maken van het Vlaamse aanbod aan preventieve zorg. Als forfaitaire tegemoetkoming die niet inkomensgerelateerd is en die vrij besteed kan worden aan de ontplooiing van het kind, vertoont deze kindpremie kenmerken die ook eigen zijn aan de gezinsbijslagen, stelde de

Raad van State. De Raad van State erkent dat eerdere adviezen tot stand kwamen in het licht van het exclusiviteitsbeginsel en wijst op het arrest nr. 11/2009 van het Grondwettelijk Hof van 21 januari 2009 inzake de zorgverzekering. In dit arrest aanvaardt het Hof dat eenzelfde maatregel een zogenaamd dubbel aspect kan vertonen. Twee overheden kunnen elk op grond van hun eigen bevoegdheidsmaterie en binnen de grenzen van die materie gelijkaardige rechtsnormen uitvaardigen. Het Hof stelt dat uit zijn arrest nr. 33/2001 van 13 maart 2001 met betrekking tot de zorgverzekering niet kan worden afgeleid dat er ten aanzien van personen met een verminderd zelfzorgvermogen geen federale maatregelen zouden kunnen worden genomen die behoren tot de sociale zekerheid.

Was dit voor de Raad van State een reden om deze dubbelaspectleer zonder meer te omhelzen en de kindpremie bevoegdheidsconform te achten? Niet helemaal. De Raad aanvaardt de kindpremie omdat zij niet zonder meer gelijk te stellen is met de gezinsbijslagen, voor zover de koppeling met het gebruik van preventieve gezinsondersteuning en het preventieve gezondheidsbeleid reëel is, wat dan uit de uitvoering had moeten blijken. Dit is dus een aanvaarding onder voorwaarden. Mocht blijken dat de kindpremie onvoldoende onderscheiden is, dan is niet gezegd dat de dubbelaspectleer of de relativering van het exclusiviteitsbeginsel toelaat in een dergelijke tegemoetkoming, de kindpremie, te voorzien. Met andere woorden, de hete aardappel werd eigenlijk een beetje doorgeschoven naar het Grondwettelijk Hof. Echt uitsluitel hebben we nooit gekregen. De kindpremie werd onuitgevoerd afgevoerd en er werd ook geen beroep tot vernietiging bij het Hof ingesteld.

Naast de bijstand aan personen, waartoe het gezinsbeleid behoort, werd in 2014 bij artikel 5, §1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een romeins cijfer IV toegevoegd. Artikel 12 van de bijzondere wet van 2014 bracht hiermee de gezinsbijslagen als een apart ingrediënt onder de persoonsgebonden aangelegenheden. Mevrouw De Geyter licht dat onderwerp toe in het boek.

De uitzondering voor sociale zekerheid op de algemene bevoegdheid van de gewesten wat de economie betreft, heeft een ruimere draagwijdte. Dat neemt niet weg dat de theoretische vraag kan worden gesteld waarom de bevoegdheid voor de gezinsbijslagen niet werd geformuleerd als een gedeeltelijke terugname van de uitzondering in artikel 6 van de bijzondere wet.

Op de vraag waarom de gezinsbijslagen dan niet onder het gezinsbeleid werden gebracht, vinden we in de parlementaire voorbereiding twee verantwoordingen. Ten eerste wordt ingeroepen dat bij de voorbereidende werkzaamheden van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd verklaard dat de gezinsbijslagen een tak van de sociale zekerheid zijn en dus niet onder

het in artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde gezinsbeleid valt. Ik vind dit een vrij zwak argument. Het lijkt me dat deze verklaring toen evengoed gold voor het geheel van de bijstand aan personen. Als het uitgangspunt van de grondwetgever is dat de sociale zekerheid nooit een persoonsgebonden aangelegenheid kan zijn, dan biedt het toevoegen van een romeins cijfer IV aan artikel 5, §1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geen soelaas. Er zijn met de zesde staatshervorming overigens wel meer aspecten van de sociale zekerheid onder een bestaand opschrift van artikel 5 gebracht, zoals de mobiliteitshulpmiddelen en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden. Voor deze aspecten werd wel aansluiting gezocht bij een bestaand opschrift, zijnde het beleid inzake mindervaliden (artikel 5, §1, II, 4° BWHI).

Een tweede reden die aangehaald wordt om gezinsbijslagen niet onder het gezinsbeleid te brengen, vindt men bij het specifieke territoriale toepassingsgebied dat voor de gezinsbijslagen wordt beoogd.

Die reden is overtuigender. Voor het eerst wordt de uitzonderingsclausule van artikel 128, §2 van de Grondwet geactiveerd. De regel is bekend: decreten met betrekking tot persoonsgebonden aangelegenheden gelden ten aanzien van instellingen in Brussel-Hoofdstad die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend tot de ene of de andere gemeenschap te behoren. Dat is het geval voor het gezinsbeleid. Dit principe kan buiten spel worden gezet met een bijzondere wet. Dat is gebeurd voor de gezinsbijslagen in artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad zal de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie exclusief bevoegd zijn voor de gezinsbijslagen. Het gezinsbeleid daarentegen kan er door vier verschillende wetgevers worden geregeld: de Vlaamse Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, via de *Office de la Naissance et de l'Enfance*, en de COCOF, voor onder meer de *Centres de Planning Familial*.

Moraal van het verhaal: de vraag of een bepaald optreden tot het gezinsbeleid, dan wel tot het beleid inzake gezinsbijslagen behoort, kan nog voor het nodige surrealisme zorgen in onze hoofdstad.

U kunt zich toekomstige decreten en ordonnanties voorstellen die voorzien in een financiële ondersteuning van gezinnen met kinderen. Voor de territoriale toepassing van een dergelijke wetgeving zal het zaak zijn te bepalen in welke aangelegenheid deze kan worden ingepast. De verhoogde of beter de extra kinderbijslag voor kinderen met een handicap of een aandoening maakt vandaag deel uit van de gezinsbijslagen. Op Vlaams niveau is sinds 2014 decretaal voorzien in een systeem van persoonsvolgende financiering voor

personen met een handicap. Dit systeem, weg van de aanbods subsidiëring, moet voor minderjarigen nog worden uitgevoerd. Mocht de decreetgever beslissen om de verhoogde kinderbijslag te laten opgaan in dit systeem – dit is voorlopig geen optie –, dan verschuift een aspect van de gekende gezinsbijslagen naar het beleid inzake mindervaliden.

Een dergelijke ‘denaturatie’ kan niet zonder bevoegdheidsrechtelijke consequenties. De persoonsvolgende financiering van de Vlaamse Gemeenschap staat uiteraard ook open voor de inwoners van Brussel-Hoofdstad, die zich richten tot een zorgkas of het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap. De Vlaamse Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap hebben de volledige wetgevings-, uitvoerings- en controlebevoegdheid verworven met betrekking tot de gezinsbijslagen. Wordt hun beleidsruimte om aan de slag te gaan met de gezinsbijslagen dan niet beperkt door artikel 23 van de Grondwet? Zoals u weet, werd het recht op gezinsbijslagen als sociaal grondrecht expliciet opgenomen in de Grondwet. Over de draagwijdte van de toevoegingen is echter al heel wat inkt gevloeid.

Ik onthoud dat de gezinsbijslagen niet mogen worden afgeschaft in de zin dat er altijd wel een systeem moet zijn dat ertoe strekt bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van kinderen. Als bevoegheidsneutraal artikel verbiedt artikel 23 niet dat de klassieke gezinsbijslagen deels worden herbestemd. Uit de parlementaire voorbereiding valt af te leiden dat een drastische vermindering van de gezinsbijslagen zelfs zou kunnen worden gecompenseerd door bijvoorbeeld een aanbod van gratis kinderopvang. Ook de omzetting van een bedrag in diensten zou mogelijk zijn.

In haar conceptnota van 28 mei 2016 over het zogenaamde groeipakket stelt de Vlaamse regering voor de kinderbijslagen in te kantelen in het gezinsbeleid. Dat lijkt me geen bevoegdheidsrechtelijke uitspraak.

De ingrediënten van dit groeipakket sluiten aan bij meerdere bevoegdheden en niet enkel bij deze van het gezinsbeleid. Ik verwijs hierbij ook naar onderwijs.

De vigerende regeling inzake gezinsbijslagen voorziet naast de maandelijkse leeftijdstoelagen in een jaarlijkse leeftijdstoelag. Deze wordt, in het licht van de datum van uitbetaling, gemeenzaam schoolpremie genoemd. Daar is dan ook alles mee gezegd. De federale wetgever die hierin voorzag in 2008, schond daarmee zeker niet de bevoegdheid van de gemeenschappen op het vlak van onderwijs.

In de conceptnota verdwijnen de leeftijdstoelagen uit de zogenaamde eerste pijler. Er wordt uitdrukkelijk de koppeling gemaakt met een inschrijving in een erkende Vlaamse onderwijsinstelling, of met onderwijsparticipatie. Ik ga ervan uit dat dit aspect zal worden genormeerd vanuit de bevoegdheid inzake

onderwijs, niet vanuit de gezinsbijslagen. Met andere woorden, de aanknopng met de bevoegdheid inzake gezinsbijslagen verdwijnt, alleszins voor dit aspect. Een dergelijke 'denaturatie' lijkt mij mogelijk.

Het is uiteraard niet abnormaal dat kinderen en jongeren met een woonplaats in het Waalse Gewest of in Brussel-Hoofdstad school lopen in een Vlaamse erkende onderwijsinstelling. De Vlaamse studiefinanciering staat vandaag voor hen open. Deze kinderen zullen rechtgevend zijn op de Waalse of op de Brusselse gezinsbijslag. Het is daarom ook niet uitgesloten dat de jaarlijkse leeftijdstoelage in deze systemen behouden blijft, waardoor eigenlijk een cumul ontstaat met de Vlaamse universele participatietoelage onderwijs. Het denatureren van een bepaald onderdeel van de gezinsbijslagen, wat mogelijk is in een deelstaat, kan onbedoelde effecten hebben.

Binnen het groeipakket voorziet de Vlaamse regering in een beperkte toeslag voor de gebruikers van kinderopvang waar een vrije prijs wordt gevraagd. De kinderopvangtoelage per aanwezigheidsdag – 3,17 euro – zal ook worden opengesteld voor gebruikers van de Vlaamse unicommunautaire kinderopvang. Met die nieuwe financiële tegemoetkoming wordt aangeknoopt bij het gezinsbeleid. Is dit de enige optie?

Het arrest nr. 104/2004 van het Grondwettelijk Hof van 16 juni 2004 met betrekking tot het FCUD, Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten, had betrekking op een regeling die toeliet tegemoet te komen in de opvangkosten voor elk kind dat recht geeft op kinderbijslag. Het Hof stelde dat deze regeling op twee wijzen kon worden geïnterpreteerd: als een regeling die behoort tot de bijstand aan personen, maar ook als een aanvullende kinderbijslag. Het Hof ging ervan uit dat de federale wetgever een bevoegdheidsconforme wet had aangenomen. Ik was wellicht niet de enige die hierin een vrij flets, pragmatisch en cryptisch arrest zag. Ik heb mij echter vergist. Naderhand werd het vrij summiere arrest in ere hersteld en opgevoerd als illustratie van de dubbelaspectleer. Als het toen niet onmogelijk was dat in het kader van de gezinsbijslagen werd voorzien in een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, waarom zou het na de zesde staatshervorming dan ook niet het geval kunnen zijn?

Ook al bleef de libellering inzake gezinsbeleid in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen onaangeroerd, toch wordt de draagwijdte ervan op de proef gesteld door de afbakening van de eertijds federale en thans deelstatelijke bevoegdheid voor de gezinsbijslagen. De stelling dat de zesde staatshervorming toelaat om een meer geïntegreerd gezinsbeleid *sensu lato* te voeren, is niet zonder meer fout, maar ze verdient de nodige nuance, zeker in het licht van de bevoegdheidsverdeling. Dit is zeker het geval voor Brussel-Hoofdstad. De bijzondere overgangsfase die voor de gezinsbijslagen tot eind 2019 loopt, wordt daarom best niet enkel gebruikt voor het

uitdokteren van allerlei nieuwe concepten, maar ook voor overleg tussen de deelstaten in een geest van federale loyaliteit.

De toekomst moet uitwijzen of de kwalificatiediscussie die voor de zesde staats hervorming bestond over de mogelijke invulling van gezinsbeleid en gezinsbijslagen niet werd overgenomen, zij het dan als een discussie waarbij de federale wetgever niet langer betrokken is.

Mme **Laurie Losseau**, doctorante à l'Université Saint-Louis – Bruxelles. – En tant que publiciste francophone, je retire de la présentation de M. Loosveldt que le législateur flamand est très préoccupé par le sort des Flamands de Bruxelles. Il aimerait leur offrir en tous points la même protection sociale qu'aux Flamands de Flandre. La difficulté à laquelle il est confronté en matière de politique familiale est que pour y parvenir, il lui manque à Bruxelles un morceau de compétence, à savoir les allocations familiales, qui ont été transférées de façon exclusive à la Commission communautaire commune lors de la sixième réforme de l'État.

La répartition actuelle des compétences empêche le législateur flamand de mettre sur pied une politique globale de soutien aux familles qui serait applicable dans les mêmes termes aux Flamands de Flandre et aux Flamands de Bruxelles. Dans cette perspective d'égalité, on comprend bien le souci légitime du législateur flamand de vouloir sortir un maximum de compétences du champ des allocations familiales – notamment via la théorie du double aspect – pour diminuer par ailleurs au maximum le volume de compétences que la loi spéciale lui interdit d'exercer à Bruxelles.

D'un point de vue bruxellois, ce souci légitime du législateur flamand suscite à son tour un problème de discrimination. Le législateur bruxellois – la Commission communautaire commune, dans la matière qui nous occupe – est lui aussi soucieux d'assurer un même traitement à tous les enfants bruxellois. C'est d'ailleurs cette préoccupation d'égalité qui a justifié la «cocomisation» des allocations familiales dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

On retrouve autour de cette question la confrontation historique entre la logique communautaire et logique territoriale. Si la sixième réforme de l'État a fait quelques pas dans la direction de la logique territoriale, je constate que nous restons très largement dans un modèle où la logique communautaire est dominante. Dans la suite de mon intervention, je voudrais pointer deux difficultés liées à la prédominance de la logique communautaire.

Tout d'abord, en faisant prévaloir la logique communautaire sur la logique territoriale, on a longtemps confiné la Commission communautaire commune à un rôle tout à fait marginal, que ce soit dans la politique familiale ou dans toute une série d'autres domaines. Pour forcer un peu le trait, je dirais qu'au moment de la création de la Commission communautaire commune en 1989, quand on lui a confié les matières bi-personnalisables, on s'imaginait qu'elle

serait compétente pour les CPAS, pour les hôpitaux publics et pour les maisons de repos, par exemple, qui, en raison de leur caractère public et de leur organisation, ne pourraient être considérés comme se rattachant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande. À l'époque, on était loin de penser que ces compétences ne seraient qu'un confetti dans le champ d'intervention potentiel de la Commission communautaire commune. L'importance de la Commission communautaire commune pour la cohérence de l'action publique à Bruxelles a donc été sous-estimée.

La problématique de l'accueil de la petite enfance, en particulier l'existence à Bruxelles de crèches clandestines, est une parfaite illustration de ce que je viens de vous exposer. Sur papier, la Commission communautaire commune est compétente depuis sa création pour légiférer en la matière. Seulement, pendant des années, on a cru qu'à Bruxelles ce domaine pouvait parfaitement être géré par les deux Communautés en parallèle, via l'ONE et *Kind en Gezin*. Chaque Communauté gérait donc son propre réseau de crèches et appliquait sa propre réglementation. Bref, la logique communautaire a longtemps prévalu.

La Commission communautaire commune n'avait donc jamais légiféré en matière d'accueil de la petite enfance. Il a fallu qu'un drame se produise en mars 2015 dans une crèche à laquelle *Kind en Gezin* avait retiré son agrément pour que l'on se rende compte que la Commission communautaire commune devait absolument légiférer. Il est en effet apparu qu'une crèche bruxelloise pouvait se prévaloir du fait que, en raison de son organisation, elle ne pouvait se rattacher ni à la Communauté française, ni à la Communauté flamande. Étant donné qu'à l'époque, il n'y avait pas de législation issue de la Commission communautaire commune, elle pouvait continuer à exercer ses activités en toute légalité après que son agrément lui ait été retiré.

Il y a deux semaines, la Commission communautaire commune a comblé ce vide juridique en adoptant une ordonnance relative à l'accueil de la petite enfance. Ce dossier des crèches clandestines a montré que quand la pièce «Commission communautaire commune» manque au puzzle institutionnel, les conséquences peuvent être dramatiques.

Mais, à mon avis, on ne peut pas faire peser l'entière responsabilité du développement des crèches clandestines sur la Commission communautaire commune car la gestion en parallèle d'une même matière par les deux Communautés a engendré un phénomène de déresponsabilisation. Nous savons à présent que quand l'ONE ou *Kind en Gezin* retiraient un agrément à une crèche bruxelloise, ils ne vérifiaient jamais que l'établissement avait fermé ses portes, alors que *Kind en Gezin* le faisait bel et bien sur le reste du territoire flamand et que, de son côté, l'ONE le faisait en région de langue française. À

Bruxelles, quand une crèche se voyait retirer son agrément, elle partait dans une sorte de néant, d'où la déresponsabilisation que je pointais tout à l'heure.

La deuxième difficulté, liée à la prédominance de la logique communautaire, que je voulais relever est que la communautarisation d'une matière - la politique familiale par exemple - ouvre la voie au développement de politiques publiques très différentes d'une Communauté à l'autre. Ces différences potentielles ne sont pas nécessairement problématiques. Elles sont même le corollaire direct du principe d'autonomie, qui est un des grands principes du fédéralisme. Mais, quand des politiques publiques très différentes s'entrechoquent sur un même territoire, cela peut devenir problématique.

À Bruxelles, que ce soit dans le secteur social ou dans le secteur de la santé, notamment dans le cadre de la politique familiale, la conception de la Communauté flamande qui, dans l'esprit de la *Vlaamse Sociale Bescherming*, privilégie de plus en plus une logique de financement direct à la personne, et la conception de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française, qui, tout comme la Communauté française, sont restées dans une logique de subventions aux institutions, sont de plus en plus éloignées. Là où la confrontation entre ces deux conceptions devient problématique, c'est quand elle met sous pression le principe de l'interdiction des sous-nationalités.

Tout part de la légitime préoccupation d'éviter l'écueil du double subventionnement de façon à ce qu'une même prestation ne soit à la fois couverte par une intervention en cash, accordée directement à la personne, et par un système de financement aux institutions. Mais, sous prétexte d'éviter le double subventionnement, on en arrive parfois à Bruxelles à forcer un choix communautaire. Là, il y a une contradiction avec le principe de l'interdiction des sous-nationalités.

Si vous le permettez, je vais m'écarter un instant de la politique familiale pour prendre un exemple plus éclairant, qui est lui issu de la politique du handicap.

Les personnes dont le handicap est reconnu par la *Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap* (VAPH), l'Agence flamande de la personne handicapée, bénéficient d'un budget d'assistance personnelle. Il s'agit d'une prestation en cash qui leur permet de prendre leur handicap en charge. Afin d'éviter tout double subventionnement, le gouvernement flamand a décidé que ce budget d'assistance personnelle pouvait seulement être dépensé dans les services et les centres agréés par la Communauté flamande. Mais l'administration flamande va un cran plus loin. Quand la VAPH apprend qu'une personne bénéficiant d'un budget d'assistance personnelle fréquente en parallèle un centre agréé par la Commission communautaire française, elle lui adresse un courrier l'invitant à choisir entre sa reconnaissance VAPH et sa

reconnnaissance PHARE (personne handicapée – autonomie recherchée). Il n’y a pas de manière plus claire de forcer un choix communautaire.

Les deux difficultés que je viens de vous présenter confirment l’inégalable complexité du système institutionnel bruxellois. Il est vrai que la tentation de ne pas en parler est grande. Quand on en parle, surtout du côté francophone, on met en évidence la créativité des acteurs institutionnels bruxellois, qui recourent à divers stratagèmes pour ruser avec la répartition des compétences, sans oublier de souligner les mérites de la société civile bruxelloise, qui a su s’accommoder de la complexité.

Toutefois, et c’est l’objet de ma thèse, quand on constate qu’il devient de plus en plus difficile de coordonner l’action des différentes autorités compétentes sans violer la répartition des compétences, qu’il y a de plus en plus d’angles morts dans les politiques publiques (c’est-à-dire des situations qui ne sont couvertes par aucun des législateurs compétents), qu’émerge un phénomène massif d’inconstitutionnalités, parfois indispensables pour rendre l’action publique un peu moins incohérente à Bruxelles, et que le système institutionnel bruxellois devient totalement illisible pour tous ceux qui ne s’y intéressent pas au quotidien, le moment est, me semble-t-il, venu de s’interroger sérieusement sur la nécessité d’une réforme de ce système institutionnel bruxellois, sachant que certaines difficultés ne pourront jamais être résolues dans un modèle qui privilégie à ce point la logique communautaire.

Gebruik der talen

Emploi des langues

De heer **Jan Velaers**, gewoon hoogleraar staatsrecht UA, assessor bij de Raad van State. – De bevoegdheid om het taalgebruik te regelen dateert van de eerste staatshervorming, in 1970. Het is een van de oudste aspecten van onze bevoegdheidsverdeling. De regels zijn nauwelijks gewijzigd, behoudens een toevoeging in artikel 130 van de Grondwet, waardoor ook de Duitstalige Gemeenschap het taalgebruik in het onderwijs mag regelen. Meer dan 25 jaar al worden die artikelen dus toegepast. In de omvangrijke rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State hebben de meeste interpretatievragen relatief duidelijke antwoorden gekregen. Er blijven nog een aantal punten van debat over en bij tijd en wijle komen er ook wel nieuwe vragen bij.

In mijn uiteenzetting van vandaag wil ik echter niet ingaan op de strijdpunten die nog overblijven. Ze staan in het boek vermeld. Vaak gaat het om complexe

vragen, zoals de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen van gewestelijke diensten met zetel in Brussel waarvan de werkingssfeer zich uitstrekt tot faciliteitengemeenten of gemeenten gelegen in een ander taalgebied.

Dergelijke vragen in vijftien minuten behandelen, zou geen sinecure zijn. We zouden moeten onderduiken in taalkundige en communautaire spijstechnologie en daarmee wil ik deze mooie lenteochtend niet vergallen.

Ik wil het wel hebben over vier ontwikkelingen die zich voordoen in het constitutionele kader waarbinnen de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen dient te worden uitgeoefend. Dat constitutionele kader wordt gevormd door de artikelen 30 en 129 van de Grondwet. Uit die bepalingen volgen essentieel twee zaken. Ten eerste geldt in beginsel de taalvrijheid voor alle aspecten van het private taalgebruik, met uitzondering van het taalgebruik in sociale relaties tussen werkgevers en het personeel. Ten tweede is een regeling van het taalgebruik wel mogelijk, maar dan alleen in de aangelegenheden die uitdrukkelijk in de artikelen 30 en 129 zijn vermeld en daarenboven dan nog om het gebruik van een in België gesproken taal voor te schrijven, waartoe men traditioneel alleen het Nederlands, het Frans en het Duits rekent, de zogenaamde nationale talen.

Ik zal kort ingaan op vier ontwikkelingen in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State. Die ontwikkelingen maken mijns inziens duidelijk dat het grondwettelijke kader dat nog van 1831 dateert, en dat toen vooral gericht was op onze interne Nederlands-Frans-taalverhoudingen, niet meer voldoet in onze tijd, die gekenmerkt wordt door migratie, vrij verkeer in de EU-context en globalisering. Omdat het kader niet meer voldoet, gaat men in de rechts- en adviespraktijk op zoek naar nieuwe wegen, enerzijds om in aangelegenheden waarvoor in principe de taalvrijheid geldt, toch taalregelingen te kunnen uitvaardigen, anderzijds om daarbij dan niet alleen nationale talen maar ook andere talen, met name het Engels, te betrekken. Het gevolg is dat er nieuwe domeinen van taalregelgeving tot stand komen, buiten het strikt grondwettelijke kader, met nieuwe bevoegdheidsrechtelijke vragen die meestal eenvoudig te beantwoorden zijn. Het is telkens de materieel bevoegde overheid die de regel zal kunnen uitvaardigen.

Een eerste ontwikkeling betreft het onderscheid dat wordt gemaakt tussen het regelen van het taalgebruik en het opleggen van een minimaal taalgebruik. Die ontwikkeling heeft zich tot nu toe alleen in de adviespraktijk van de Raad van State voltrokken. Er zijn nog geen arresten van het Grondwettelijk Hof. Het standpunt is dat het niet strijdig is met de taalvrijheid in private aangelegenheden wanneer de wetgever enerzijds de burger vrij laat om de taal van zijn keuze te gebruiken, maar anderzijds toch oplegt dat hij daarenboven ten minste of in elk geval ook de taal van het taalgebied gebruikt.

De oudste adviezen betreffen regelingen inzake het taalgebruik in handelspubliciteit. Inmiddels zijn er heel wat adviezen over taalvoorschriften: voor veiligheidsborden aan de ingang van een werf; voor de veiligheidsvoorschriften en gebruiksaanwijzingen voor speelgoed; voor de informatie aan consumenten over tabaksproducten of over energieverbruikende producten; voor de informatie voor de gebruikers van zonnebanken; voor de informatie verstrekt aan investeerders op de financiële markten; voor de communicatie door de operatoren van mobiele telecommunicatiediensten. Telkens is de stelling dat de taalvrijheid niet wordt aangetast door het opleggen van een taal die men ten minste moet gebruiken, zolang men zelf ook nog parallel daaraan de taal van de eigen keuze mag gebruiken. De Raad van State heeft in een van de adviezen aangegeven dat het parallelgebruik alleen mogelijk is voor schriftelijk taalgebruik. Men kan geen twee talen tegelijk spreken.

De bevoegdheidsvraag is relatief gemakkelijk te beantwoorden. Het gaat niet om een regeling van het taalgebruik. Het is de overheid die materieel bevoegd is voor de desbetreffende aangelegenheid die de taalregeling kan uitvaardigen. Wellicht zal niet iedereen overtuigd zijn door deze redenering. Als we die redenering immers doortrekken, zou dat impliceren dat elke wet-, decreet- of ordonnantiegever in de aangelegenheid waarvoor hij bevoegd is, steeds het gebruik van de taal van het gebied zou kunnen opleggen, zolang hij maar niet verhindert dat de burger ook de taal van zijn vrije keuze kan gebruiken. Nochtans zal niemand betwisten dat de hogervermelde regelingen mogelijk moeten zijn. Misschien is er zelfs een andere verantwoording te bedenken voor de nieuwe weg die wordt gebaad.

Ik vestig uw aandacht op twee vaststellingen. In de eerste plaats blijkt dat een dergelijke taalwetgeving vaak wordt uitgevaardigd om een Europese richtlijn om te zetten of om een Europese verordening uit te voeren. In dat geval biedt artikel 34 van de Grondwet een mogelijke alternatieve verantwoording, al weten we sinds het arrest van het Grondwettelijk Hof van 28 april 2016 over het stabiliteitspact dat artikel 34 geen blanco cheque biedt om in uitvoering van het Europees recht om het even welke regeling mogelijk te maken. We kunnen misschien echter wel erkennen dat een taalregeling over informatie met betrekking tot zonnebanken wellicht niet de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren of de kernwaarden van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent, aantast.

Een tweede vaststelling is dat een dergelijke taalregeling er vaak toe strekt de consument of de werknemer te beschermen, zodat ze misschien wel kan worden beschouwd als de invulling van een positieve verplichting van de overheid om het recht op leven, op gezondheid, op fysieke integriteit, op veiligheid te beschermen. Hoe dan ook, welke verantwoording men ook aanvaardbaar acht, het moge duidelijk zijn dat er zich een ontwikkeling

aandient waardoor de beperkte mogelijkheid om het taalgebruik in private aangelegenheden te regelen, sterk kan worden verruimd, en dat daarmee ook vragen over de bevoegdheidsverdeling samenhangen die de bevoegdheidsverdeling in een ander licht plaatsen. Het is telkens de materieel bevoegde overheid die dit soort regelingen zou kunnen uitvaardigen.

Een tweede ontwikkeling die zich zowel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als in de adviespraktijk van de Raad van State heeft voorgedaan, berust op de stelling dat artikel 30 van de Grondwet weliswaar verbiedt het taalgebruik in private aangelegenheden te regelen, maar dat het niet verhindert de taalkennis of de bereidheid om een taal te leren, op te leggen, ook in private aangelegenheden. Er zijn inmiddels verschillende toepassingen van die ontwikkeling. De meest bekende is die uit de Vlaamse Wooncode, waarin aan kandidaten voor een sociale woning wordt gevraagd dat ze bereid zijn Nederlands te leren door taalcursussen te volgen.

Zowel de Raad van State als het Grondwettelijk Hof heeft die regeling aanvaard. Ze hebben die regeling in ieder geval niet strijdig bevonden met artikel 30 van de Grondwet. Ze werd wel nog getoetst aan andere bepalingen. In een recent advies stelde de Raad van State dat de verplichting voor de huurder van een sociale woning om een minimale taalkennis te hebben, die dus verder reikt dan een bereidheid om de taal te leren, evenmin strijdig is met artikel 30 van de Grondwet. De Raad van State en het Grondwettelijk Hof hebben in een erkennings- en subsidieregeling van kinderopvangvoorzieningen ook aanvaard dat een actieve kennis van de taal van het gebied opleggen aan de verantwoordelijke en zelfs aan alle begeleiders binnen die voorziening, evenmin strijdig is met artikel 30 van de Grondwet. In adviezen van de Raad van State zijn er nog andere toepassingen: voorwaarden inzake taalkennis – dus nooit inzake taalgebruik – aan buitenlandse artsen die zich in België vestigen, aan apothekers die helder met het publiek moeten kunnen communiceren, aan piloten van vliegtuigen, aan luchtverkeersleiders, aan koeltechnici die Vlaamse regelgeving moeten toepassen.

Op het eerste gezicht lijkt die ontwikkeling misschien wel enigszins artificieel en komt ze misschien zelfs surrealistisch over: enerzijds is het niet mogelijk het gebruik van een bepaalde taal op te leggen in private aangelegenheden, maar anderzijds kan men wel de kennis van die taal, waarvan men niet mag vragen dat ze wordt gebruikt, opleggen. Het lijkt wat eigenaardig. Toch is het onderscheid verantwoord. Taalgebruik, waarover artikel 30 handelt, is nu eenmaal iets anders dan taalkennis. Daarenboven is dat onderscheid natuurlijk zeer nuttig. Het maakt het immers mogelijk om redelijke eisen inzake taalkennis te stellen, zonder het taalgebruik te regelen. Er zijn nog andere aspecten. Zo mag men bijvoorbeeld het taalgebruik van bedienaren van de eredienst niet regelen omdat dat een private kwestie is, maar men zou wel de taalkennis kunnen opleggen, uiteraard voor zover dat in overeenstemming is met de overige bepalingen van de Grondwet en met het Europese recht,

onder meer met het gelijkheidsbeginsel, met de andere grondrechten en met het beginsel van het vrije verkeer.

De bevoegdheidsverdeling is inmiddels zowel door een advies van de Raad van State als door een arrest van het Grondwettelijk Hof ter zake duidelijk. Er zijn twee regels. Voor zover het gaat over een van de in artikel 30 en artikel 129 van de Grondwet bedoelde aangelegenheden waarvoor de wetgever het taalgebruik mag regelen, is het dezelfde wet- of decreetgever die de taalkennis regelt. Gaat het daarentegen over aangelegenheden waar de vrijheid van het taalgebruik geldt, waarvoor er dus geen regeling van het taalgebruik mag zijn, dan mag de taalkennis worden geregeld door de wet-, decreet- of ordonnantiegever die kan aantonen dat die regeling nauw verbonden is met zijn eigen materiële bevoegdheid.

Een derde ontwikkeling van de jongste jaren is de regeling van het taalgebruik met betrekking tot de toekenning van subsidies. Artikel 30 van de Grondwet laat niet toe om het gebruik van talen in private aangelegenheden te regelen. De vraag rijst of artikel 30 verhindert dat het gebruik van de taal niet wordt opgelegd, maar als voorwaarde wordt gesteld voor het verkrijgen van subsidies. Evident is die ruime interpretatie van artikel 30 niet. Men kan argumenteren dat het vereiste om een bepaalde taal te gebruiken als subsidievoorwaarde de taalvrijheid niet aantast, zolang het maar mogelijk is de desbetreffende activiteit te blijven uitoefenen in de taal van zijn keuze, maar dan zonder subsidies. In het verleden heeft de Raad van State in verschillende adviezen geoordeeld dat taalgebruikvereisten in subsidieregelingen niet strijdig zijn met artikel 30 van de Grondwet. Telkens onderzocht de Raad wel of die taalgebruikvereisten niet strijdig waren met het discriminatieverbod, of er wel een objectieve, redelijke verantwoording voor bestond. Vaak was dat niet evident. Zo heeft de Raad zich kritisch uitgelaten over subsidieregelingen die het gebruik van het Nederlands als voorwaarde stelden voor de ondersteuning van muziekverenigingen, opleidingen in circuskunsten, sportkampen, jeugdwerkingsinitiatieven en Sport voor Allen-beleid. Telkens zag de Raad niet in hoe het gebruik van het Nederlands een pertinent criterium van onderscheid zou zijn voor de subsidiëring van dat soort activiteiten.

Ook die evolutie opende nieuwe perspectieven van taalregelgeving in de marge van artikel 30, die trouwens gemakkelijk konden worden ingepast in de bevoegdheidsverdeling: de overheid die materieel bevoegd is voor de subsidieregeling is ook bevoegd om de taaleis in de subsidieregeling op te nemen. Het Grondwettelijk Hof heeft die ontwikkeling echter niet gevolgd. In zijn arrest nr. 97/2014 van 30 juni 2014 over kinderopvangvoorzieningen, het arrest waarin het Hof oordeelde dat de taalkennisvereisten wel toegelaten zijn, stelde het Hof dat het grondwettelijk verbod om het taalgebruik in private aangelegenheden te regelen, ook impliceert dat er een verbod is om in de erkennings- en subsidieregeling voorwaarden inzake taalgebruik op te leggen.

Inmiddels heeft de Raad van State, zoals hij altijd doet, zich aangesloten bij die rechtspraak van het Hof, die veeleer een ruime interpretatie geeft van het begrip regeling van het taalgebruik.

Tot slot is er een ontwikkeling met betrekking tot de talen waarvan het gebruik kan worden geregeld. In artikel 30 van de Grondwet gaat het over 'de in België gesproken talen', de zogenaamde nationale talen. Traditioneel stelt men dat dat het Nederlands, het Frans en het Duits zijn. Over andere talen bestaat er niet veel rechtspraak. Er is een bekend arrest van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, van 20 december 1991, al ruim 25 jaar geleden, waarin de Raad stelde dat het Engels geen in België gesproken taal is en dus niet kan worden gebruikt voor identiteitskaarten. De rechtsleer heeft altijd wel gesteld dat het begrip 'in België gesproken talen' een evolutief begrip is. De oudste rechtsleer daarover bevestigt dat. In 1830 waren de in België gesproken talen het Nederlands, het Frans en het Duits, maar dat kan evolueren. Wanneer een taal – het Engels, het Italiaans, het Turks, het Arabisch – in de bevolking ingeburgerd raakt, niet bij toevallige passanten of toeristen, maar bij een ruim deel van de bevolking, dan zou ze als een nationale taal kunnen worden beschouwd en dan kan de overheid die talen opnemen in zijn taalwetgeving, bijv. inzake de opvang van migranten. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft herhaaldelijk aanvaard dat het Engels kan worden opgelegd of minstens worden toegelaten, zonder uitdrukkelijk te stellen dat het Engels een in België gesproken taal is. Ik geef een aantal voorbeelden, die voor de hand liggen: inschrijving van migranten door onthaaldiensten, cursussen in de opleiding van militairen, informatie van investeerders op de financiële markten, bepaalde documenten inzake overheidsopdrachten, documenten over de arbeidsorganisatie van zeevarenden en het bekomen van een uittreksel uit de Kruispuntbank voor ondernemingen. In een van de adviezen stelt de Raad zelfs in het algemeen dat de openbare diensten zich in principe van de officiële talen moeten bedienen. Wanneer het gebruik ervan evenwel onmogelijk blijkt uit de aard der zaak of wanneer de behoeften van de dienst of van het algemeen belang het gebruik van andere talen noodzakelijk maken, kunnen uitzonderingen op die regel worden gemaakt. De precieze grondslag en de plaats daarvan is niet zo heel duidelijk omdat er niet expliciet wordt vermeld dat het Engels een in België gesproken taal is geworden. Daarover is er nog geen rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Ik heb een aantal ontwikkelingen onder uw aandacht gebracht die mijns inziens aantonen dat het constitutionele kader over de taalvrijheid en de regeling van het taalgebruik, dat nog uit 1831 dateert en dat bedacht was voor de verhouding tussen het Nederlands en het Frans, niet meer helemaal past in een tijd waarin de behoefte aan een taalwetgeving gewijzigd is doordat er door migratie, vrij verkeer en globalisering heel wat anderstaligen op ons grondgebied zijn. De rechtspraak en de adviespraktijk van de Raad van State proberen creatieve oplossingen te bedenken, die soms artificieel of

surrealistisch kunnen overkomen en die niet altijd even overtuigend zijn. De vraag rijst dan ook of dit constitutionele kader waarbinnen de bevoegdheidsuitoefening zich voltrekt, niet aan herziening toe is.

Mme **Marie-Françoise Rigaux**, référendaire à la Cour constitutionnelle. – C'est avec grand plaisir que j'ai accepté de réagir à l'intervention de mon ami et prestigieux collègue, Jan Velaers, mais l'exercice est périlleux car étant donné nos compétences réciproques, lui en sa qualité d'assesseur au Conseil d'État et moi, en ma qualité de référendaire à la Cour constitutionnelle, nous pourrions parfois ne pas respecter le principe de l'exclusivité, qu'il décrit d'ailleurs dans sa remarquable contribution à cet ouvrage consacré aux compétences des Communautés. Par ailleurs, nos appartenances linguistiques respectives auraient pu troubler la paix communautaire de cet auditoire, mais rassurez-vous, ce ne sera pas le cas.

Je vais tenter de mettre en perspective la réflexion qu'il vient de nous proposer. Il a évoqué la compétence de régler l'emploi des langues à la lumière de l'article 30 de la Constitution. Sans volonté provocatrice aucune, j'ai intitulé mon intervention: «La compétence de régler l'emploi des langues à l'ombre de l'article 30 de la Constitution». Je n'ai pas l'impression d'être en contradiction avec M. Velaers en posant la question suivante: «L'article 30 de la Constitution permet-il encore d'éclairer le débat sur la question de la compétence de régler l'emploi des langues en Belgique?». En effet, il me semble qu'il a été manipulé, trituré, torturé, de telle sorte que je me demande quelle référence il peut encore donner en termes de droit constitutionnel. J'ai effectué des recherches dans les quatre volumes d'Émile Huyttens, qui a consacré un ouvrage aux discussions du Congrès national de Belgique (1830-1831) et j'ai trouvé deux pages consacrées à la discussion de cet article – l'article 23, à l'époque – qui a été adopté très rapidement, après le dépôt, par M. Paul Devaux, d'un amendement concernant la possibilité de régler l'emploi des langues dans les affaires judiciaires.

À quoi servent les langues? À communiquer, dit-on, mais qu'est-ce que cela veut dire? En préparant mon exposé, j'ai retrouvé l'interview donnée en 1995 au journal *Le Monde* par Pierre Schaeffer, un compositeur français. Se basant sur l'étymologie du mot «communiquer», il rappelle qu'il s'agit donc surtout d'échanger et relance le débat en se demandant si ce n'est pas une recherche de pouvoir: «Communiquer, c'est la guerre. Communiquer, c'est s'envoyer des marrons, des tomates, des patates, des coups d'un côté à l'autre d'une barrière infranchissable».

Ces étonnantes observations me paraissent avoir une certaine résonance en Belgique, et cela depuis l'origine: des personnes et des communautés se parlent, partagent des valeurs mais, parfois, se lancent des œufs au-delà d'une barrière commune.

À quoi sert le droit? À pacifier, comme on le dit généralement. En Belgique, ainsi que l'a montré M. Velaers, il a aussi servi à pacifier, mais de manière complexe. Il a, depuis 1831, pacifié la coexistence de communautés linguistiques.

Je voudrais vous livrer quelques réflexions historiques qui vont tout à fait dans le sens du propos de M. Velaers.

L'article 30 a bien prévu qu'il s'agit des langues usitées en Belgique: le néerlandais, le français et l'allemand, selon la jurisprudence, constante mais tacite, car je n'ai trouvé aucune référence explicite à cet égard, ni dans les travaux préparatoires de 1830 ni plus tard. Quelles étaient les langues usitées en Belgique en 1831? Il s'agissait plutôt d'idiomes, parlés aussi bien dans le nord que dans le centre et le sud du pays. Autrement dit, qui parlait vraiment le français, le néerlandais ou l'allemand au sens d'une langue élaborée, voire écrite et sûre du point de vue grammatical? Ce que le Constituant tient à préserver, c'est certainement la possibilité pour chacun de parler ces langues, ces idiomes.

Concrètement, quelle est la langue du pouvoir, à l'époque? Le français. C'est la langue des affaires régaliennes, comme on le dit généralement, à savoir la sécurité, l'armée, la justice, les affaires intérieures et étrangères. J'ai retrouvé des décrets assez intéressants du gouvernement provisoire. Je vous lis un extrait d'un décret d'octobre 1830: «La langue française est la langue la plus répandue en Belgique et sera dès lors utilisée dans les ordres à l'armée». Il faut reconnaître que l'armée belge était sur pied de guerre. Les Hollandais ne voyaient pas notre indépendance d'un très bon œil. Il faut dire qu'à l'époque, l'armée belge comptait 2 700 officiers et sous-officiers, dont 150 seulement étaient belges. Tous les autres étaient français. Cet éclairage me semble intéressant.

Quelques jours plus tard, en novembre 1830, le même gouvernement provisoire adopte un décret dans lequel il considère que l'on peut employer le néerlandais en matière pénale, pour autant que le juge, le ministère public et les avocats connaissent cette langue. Inutile de dire que cette disposition a été très peu appliquée.

Donc, dès 1830, on triture beaucoup l'article 30 de la Constitution. Ensuite, le français progresse, même en Flandre, où la classe moyenne, pour accéder aux emplois publics et aux entreprises privées, pratiquera ce que l'on a appelé le bilinguisme de promotion. Peu d'ouvrages sont toutefois publiés en néerlandais, en tout cas aucun ouvrage juridique, aucune doctrine, aucune jurisprudence. Herman Van Goethem rappelle à cet égard qu'il a fallu attendre 1841 pour disposer d'une traduction officielle du Code civil.

Je voudrais vous lire un extrait d'un arrêt de la Cour de cassation du 12 mai 1873, paru à la suite d'une affaire assez symptomatique: en 1872, un

papa néerlandophone souhaite déclarer, en néerlandais, la naissance de son enfant au service de l'État civil de Molenbeek.

L'officier de l'État civil lui oppose un refus et, finalement, le papa ne déclare pas la naissance de son enfant, ce qui lui vaut d'être poursuivi et d'être condamné, en appel, au paiement d'une amende de 50 francs. L'affaire ira jusqu'à la Cour de cassation. Edmond Picard, l'un de ses trois avocats, estime que son client a le droit de demander la rédaction de cet acte en néerlandais. Il demande aussi à la Cour de pouvoir plaider en néerlandais. La Cour de Cassation refuse et, au terme des conclusions – d'ailleurs très longues, à l'époque – de l'avocat général, M. Mesdach de Ter Kiele, la Cour précise: «L'avocat est tenu de parler une langue comprise par les membres de la Cour, aucune disposition n'exigeant qu'ils connaissent les trois langues usitées en Belgique». Nous sommes donc en 1873.

Évidemment, la situation a considérablement évolué depuis lors et grâce à la combinaison des articles 30, 24 et 129 de la Constitution, nous pouvons considérer aujourd'hui qu'en droit belge, le néerlandais, le français et l'allemand, mais dans une moindre mesure tout de même, sont sur un pied d'égalité. Il est intéressant de constater que la combinaison de ces trois articles permet aux Communautés d'avoir la maîtrise de la langue en ce qui concerne les affaires régaliennes, l'enseignement et la culture, ce qui constitue un apport beaucoup plus récent mais extrêmement important dans l'histoire du droit constitutionnel belge et de l'emploi des langues. C'est aussi très important pour les affaires économiques car en autorisant les Communautés à régler l'emploi des langues dans les relations du travail, on a étendu cette possibilité au secteur de l'économie, sans oublier, et on l'a constaté au travers de l'intervention de M. Velaers et d'autres, que les compétences régionales ont également permis de plus en plus d'interventions indirectes des législateurs régionaux et communautaires, qui impliquent une plus grande maîtrise par chacun de l'utilisation de sa propre langue.

Sommes-nous à la fin de l'histoire? Les questions que posait M. Velaers il y a quelques instants nous montrent que non et que les diverses jurisprudences de la section de législation du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle ont pour effet d'étendre le champ de ces compétences.

Quant au droit d'imposer l'usage minimal d'une langue, comment justifier l'extension autorisée par la jurisprudence du Conseil d'État qui vient d'être rappelée par M. Velaers? Celui-ci donne des pistes qui me paraissent assez ingénieuses: par le recours au droit européen, par la protection du droit des consommateurs, voire du droit à la vie privée, conformément à l'article 22 de la Constitution. Ces justifications me laissent quand même un peu sceptique car elles me paraissent réversibles. Concernant le recours au droit européen, n'oublions pas que deux juridictions s'expriment dans ce domaine: outre la Cour de justice, il y a le Conseil de l'Europe avec la Cour européenne des droits

de l'homme. Les jurisprudences ne concordent pas toujours. La constance du ou plutôt des droit(s) européen(s) à cet égard ne me semble donc pas si évidente.

Quant à la protection du droit des consommateurs et du droit à la vie privée, elle est également réversible. J'en veux pour preuve le fait que l'on peut imposer aux médecins de salle roumains de connaître le néerlandais ou le français, selon la langue régionale. On peut comprendre que cela soit utile, mais est-on bien sûr que toutes les personnes qui s'adresseront à ce médecin roumain, par exemple, ne le feront pas dans une langue tierce? À Bruxelles, par exemple, de nombreux médecins ont une patientèle qui ne parle ni le français ni le néerlandais, mais l'anglais. Le droit à la vie privée ne permet-il pas aussi à chacun de parler une autre langue que la langue régionale?

Donc, la volonté de respecter à tout prix la disposition constitutionnelle d'origine n'est-elle pas basée sur des justifications de plus en plus artificielles et tout aussi idéologiques, finalement, que cette disposition elle-même qui, comme je l'ai indiqué au début de mon intervention, a, dès le départ, un caractère idéologique? Les contorsions actuelles ne font qu'accentuer celui-ci.

Les chemins deviennent évidemment encore beaucoup plus tortueux quand on veut imposer la connaissance d'une langue et là, de nouveau, si l'on peut accepter les justifications données notamment par la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, celle-ci juge parfois qu'une situation est contraire à l'article 30, mais permet, par le biais d'une autre justification, de sauver le décret attaqué. Bref, on sent bien que les difficultés ne manquent pas et que les interprétations possibles sont nombreuses.

Quant au fait de subordonner l'allocation de subsides à la connaissance d'une langue, je ne veux pas me prononcer sur la jurisprudence divergente de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État mais, de toute façon, cela prouve bien que nous nous trouvons effectivement sur des chemins tortueux.

Quant aux langues – trois ou plus? – usitées en Belgique, il s'agit là d'un sujet tabou, vient de nous dire M. Velaers. Peut-on imaginer une possible évolution? Dans le contexte d'origine que j'ai exposé, le français était la langue dominante parce qu'il était aussi, dans cette partie de l'Europe, la langue de l'économie et de la diplomatie. Il est certain qu'à cet égard, l'anglais a remplacé le français. C'est la langue du pouvoir, dans ce monde globalisé. On pourrait donc comprendre ces extensions éventuelles en droit belge. Le sujet tabou, et ce n'est pas à M. Velaers, époux d'une célèbre juriste qui réfléchit beaucoup sur cette question que je dois le dire, est le suivant: pourrait-on, en Belgique, imaginer que d'autres langues que l'anglais, comme le marocain ou le turc, puissent aussi être considérées comme des langues usitées ayant droit à ces protections et à ces garanties, y compris à ces extensions auxquelles nous venons de faire allusion?

Peut-on vraiment régler l'emploi des langues par des règles juridiques? Si c'est le cas, j'en arrive à une conclusion que j'ai cru percevoir, en filigrane, dans l'exposé de M. Velaers: il faut réviser l'article 30 et l'ensemble des dispositions de la Constitution qui traitent de l'emploi des langues. Je reste toutefois réservée. Le droit peut-il vraiment régler de manière utile et efficace, voire autorisée, ce domaine de la vie privée et publique? N'oublions pas en effet que parler est quand même le seul moyen de communication dont nous, êtres humains, disposons...

Conclusie

Conclusion

M. Alexander Miesen, président du Parlement de la Communauté germanophone. – Mesdames, Messieurs, en tant que président du Parlement de la Communauté germanophone, je suis particulièrement honoré de pouvoir formuler quelques conclusions à la fin de ce très intéressant colloque consacré aux compétences communautaires.

La Communauté germanophone n'est certainement pas la plus grande mais elle est certainement la plus belle. (*Sourires*) Il est donc tout à fait logique que je prenne la parole, et je ne le ferai pas en allemand, mais bien en français. C'est d'ailleurs ce que le Sénat m'a demandé. De toute façon, comme nous l'avons encore entendu il y a quelques minutes, la Communauté germanophone n'est pas à 100% compétente pour régler l'emploi des langues et je m'incline donc devant le pouvoir fédéral.

Les discours de ce matin ont illustré à quel point les compétences communautaires touchent à la vie quotidienne des gens. On nous a parlé de la langue, de la santé et de la famille. On aurait pu nous parler également de l'enseignement, des médias, des sports, des loisirs, de la politique des handicapés et du troisième âge, et de la politique de la jeunesse.

On pourrait dire que toutes les compétences communautaires sont personnalisables ou, selon les termes des accords de Stuyvenberg de 1977, que ces compétences sont étroitement liées à la vie de l'homme dans sa communauté.

Les compétences communautaires sont au cœur de notre société et même de notre vie personnelle. Voilà un aspect qui, en quelque sorte, devrait mettre en perspective le débat sur la répartition des compétences. Le vrai enjeu, ce ne sont pas les institutions. Ce n'est pas l'État fédéral ni les Régions ni les

Communautés. C'est tout simplement le bien-être de chacun. Il s'agit peut-être d'un cliché, mais il me semble utile de le rappeler de temps à autre.

La répartition des compétences entraîne des problèmes spécifiques, que nous connaissons tous. Il peut y avoir des conflits d'intérêts, des conflits de compétences, voire une perte de cohérence.

Par ailleurs, cette répartition a aussi ses avantages, que nous connaissons également. La politique sera d'autant plus efficace qu'elle sera le mieux possible adaptée aux spécificités des Communautés concernées. Ce n'est que l'application du principe de subsidiarité au niveau belge.

Je perçois aussi un autre avantage: si plusieurs autorités sont habilitées à développer une politique propre dans des circonstances qui, après tout, ne sont pas fondamentalement divergentes, il est utile, voire séduisant, de comparer leurs mérites et leurs faiblesses. Le droit comparé intrabelge peut contribuer à améliorer la qualité de la politique menée par chaque entité. Les organisateurs de ce colloque avaient donc tout à fait raison de vouloir confronter les visions et les perceptions du nord et du sud du pays. C'était particulièrement enrichissant pour un ressortissant de l'est de la Belgique.

Mesdames, Messieurs, j'espère que le Sénat continuera à accueillir des colloques comme celui-ci et à rassembler les citoyens, les experts et les décideurs politiques du nord, du sud et de l'est de notre pays.