

COUR D'ARBITRAGE

F. 2001 — 831

[C — 2001/21187]

Arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001

Numéro du rôle : 1822

En cause : le recours en annulation totale ou partielle du décret de la Communauté flamande du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins, introduit par le Gouvernement de la Communauté française.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt et E. De Groot, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 novembre 1999 et parvenue au greffe le 26 novembre 1999, le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, a introduit un recours en annulation totale ou partielle du décret de la Communauté flamande du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins (publié au *Moniteur belge* du 28 mai 1999).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 26 novembre 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 décembre 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 28 décembre 1999.

Par ordonnance du 27 janvier 2000, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour l'introduction d'un mémoire, suite à la demande du Gouvernement flamand du même jour.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand par lettre recommandée à la poste le 9 février 2000.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 9 février 2000.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 23 mai 2000.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 9 juin 2000.

Par ordonnances du 27 avril 2000 et du 26 novembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 25 novembre 2000 et 25 mai 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 novembre 2000, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 22 novembre 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 décembre 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 23 novembre 2000.

A l'audience publique du 13 décembre 2000 :

— ont comparu :

. Me M. Bauwens, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

— les juges-rapporteurs P. Martens et H. Boel ont fait rapport;

— les avocats précités ont été entendus;

— l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

Quant à la recevabilité du recours

A.1.1. Le Gouvernement flamand soutient en ordre principal que le recours est irrecevable, pour défaut de capacité juridique de la Communauté française en tant que telle pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour d'arbitrage. Il fait valoir que seuls les gouvernements et les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres disposent de la capacité juridique requise pour introduire un tel recours.

A.1.2. Le Gouvernement flamand soutient en premier ordre subsidiaire que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt. Il considère que si la Communauté française disposait en tant que telle de la capacité juridique requise, son recours devrait être considéré comme un recours d'une personne morale au sens de l'article 2, 2°, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, et qu'elle devrait donc faire preuve de son intérêt à attaquer le décret. Le Gouvernement flamand ne voit pas à quel égard la Communauté française pourrait être affectée directement et défavorablement par le décret entrepris.

A.1.3. En deuxième ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand considère que si le recours devait être considéré comme émanant du Gouvernement de la Communauté française, il devrait être considéré comme irrecevable pour cause de méconnaissance de l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, étant donné que n'est pas jointe à la requête une copie certifiée conforme de la délibération par laquelle il a été décidé d'intenter le recours. Le Gouvernement flamand estime que cette négligence ne peut être réparée après coup.

A.2. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Communauté française précise que le recours en annulation formé par pli recommandé du 25 novembre 1999 est accompagné de la copie conforme de la décision du 8 novembre 1999, par laquelle le Gouvernement de la Communauté française a décidé de former le recours en annulation contre le décret en cause.

Il en résulte que l'exception d'irrecevabilité déduite du non-respect de l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage manque en fait, et qu'il ne peut donc être mis en doute que le recours a bien été introduit de façon valable par le Gouvernement de la Communauté, qui ne doit pas, pour ce qui le concerne, faire preuve d'un intérêt à l'annulation qu'il poursuit.

*Quant au fond**Premier moyen*

A.3.1. Le Gouvernement de la Communauté française prend un premier moyen de la violation de l'article 128, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution et de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il estime que le mécanisme d'assurance organisé par le décret qu'il attaque n'entre pas dans la catégorie des matières personnalisables pour lesquelles les Conseils de communauté sont compétents. Il soutient que l'avis du Conseil d'Etat, selon lequel les dispositions de la proposition de décret trouvent une base de compétence suffisante, la prise en charge de soins pouvant être considérée comme une forme d'aide sociale aux personnes se trouvant dans une situation de besoin, ne peut être suivi, étant donné que l'aide sociale est une prérogative de la personne, qui ne se concilie ni avec la nécessité d'une affiliation préalable à une caisse d'assurance, ni avec le paiement de cotisations, ni avec l'exigence d'un handicap quel qu'il soit, ni encore avec l'élaboration d'un système de compensation des risques entre les caisses.

A.3.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'aide palliative, par hypothèse matérielle, organisée par le décret, est forcément une « aide sociale », c'est-à-dire la fourniture d'un service qui a pour but « de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine », autrement dit une aide sociale au sens de l'article 5, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980. Par ailleurs, la compétence de la Communauté peut aussi s'appuyer sur sa compétence en matière de politique familiale, ou en matière de politique du troisième âge. L'ensemble de ces matières a été transféré, et il ne peut y avoir de latitude pour une interprétation restrictive des compétences transférées. Il ajoute que la Communauté française ne fait pas valoir en quoi les compétences réservées à l'autorité fédérale par la loi spéciale seraient exercées par le décret attaqué. Le Gouvernement flamand estime enfin que la question du caractère éventuellement inconciliable des mesures relatives à l'aide sociale avec la nécessité d'une affiliation préalable auprès d'une caisse d'assurance soins, avec le paiement de cotisations, avec l'exigence de n'importe quel handicap et avec un système de compensation des risques est une pure question de politique à laquelle il doit être répondu par le législateur concerné.

A.3.3. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Communauté française insiste sur le fait que le décret attaqué élabore un mécanisme nouveau d'assurance sociale, destiné à couvrir des frais spécifiques encourus par les affiliés au système, qui ne saurait être confondu avec celui de l'aide sociale, pour la raison qu'il ne s'agit pas d'une aide, mais de la couverture d'un risque déterminé, quelle que soit la qualité des assurés.

Deuxième moyen

A.4.1. Le Gouvernement de la Communauté française prend un deuxième moyen de la violation de l'article 128, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution et de l'article 5, § 1^{er}, II, 4^e, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que le décret attaqué a pour objet d'accorder une allocation financière aux usagers démontrant qu'ils sont atteints d'une capacité d'autonomie réduite grave et prolongée, que cette condition vise indubitablement, en tout ou en partie, la situation des personnes handicapées, alors que la disposition visée au moyen soustrait à la compétence des législateurs décrets les règles et le financement des allocations aux handicapés, en ce compris les dossiers individuels.

A.4.2. Le Gouvernement flamand estime en premier lieu que le moyen manque en fait, étant donné que le décret vise non pas uniquement les personnes handicapées, mais aussi les personnes âgées et fort âgées. Selon lui, le raisonnement de la Communauté française implique que les handicapés ne pourraient jamais bénéficier de l'aide sociale prévue par les communautés.

Il ajoute qu'en tout état de cause, la compétence réservée à l'autorité fédérale en la matière ne vise que la réglementation et le financement d'allocations de revenus aux handicapés, alors que le décret entrepris prévoit exclusivement des prises en charge destinées à compenser les frais.

A.4.3. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Communauté française constate que le Gouvernement flamand ne démontre pas en quoi le décret attaqué ne s'appliquerait pas aux handicapés, ni en quoi un individu à capacité d'autonomie réduite ne serait, en tout ou partie, pas un handicapé selon la définition même du décret. Celui-ci tend à fournir à ces personnes une compensation financière, sous la forme de chèques soins ou de « supports assimilés », ce qui n'exclut pas une prise en charge financière directe. Cette compensation constitue de façon évidente une allocation au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 4^e, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Troisième moyen

A.5.1. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^e et 12^e, de la loi spéciale du 8 août 1980. Dans la première branche de ce moyen, le Gouvernement de la Communauté française fait valoir que le législateur fédéral est compétent pour la politique des revenus. Or, en organisant la perception de cotisations annuelles auprès des affiliés aux caisses d'assurance soins, le décret attaqué a pour conséquence d'affecter les revenus de ces affiliés, avec la circonstance que pour une large majorité d'entre eux, l'affiliation leur est imposée. Le Gouvernement en conclut que le décret concerne ainsi directement la politique des revenus, et est de surcroît de nature à affecter le cadre normatif général de l'union économique et monétaire.

A.5.2. Dans la deuxième branche de ce moyen, le Gouvernement de la Communauté française affirme que le mécanisme élaboré par le décret attaqué comporte l'ensemble des caractéristiques propres à un système de sécurité sociale, et que le législateur décentral empie donc clairement sur les compétences réservées de l'autorité fédérale.

A.5.3. Le Gouvernement flamand estime que le moyen manque en fait dans les deux branches, parce que le décret attaqué n'empie pas sur les terrains de la politique des revenus, de l'union économique et monétaire ou de la sécurité sociale, à moins que ces matières doivent se comprendre d'une manière à ce point large que toute mesure de la région ou de la communauté serait liée à ces domaines. Ces réserves de compétence ne peuvent en effet aller jusqu'à priver les communautés et les régions de la possibilité, dans l'exercice de leurs compétences, de fournir des interventions financières. Le Gouvernement flamand ne voit pas non plus en quoi le décret entrepris pourrait affecter la politique des revenus ou la réglementation uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré. En ce qui concerne la sécurité sociale, la réserve de compétence au bénéfice du législateur fédéral ne peut concerner que la préservation des risques sur lesquels portait la législation de sécurité sociale belge qui existait en 1980. Or, il ne peut pas être soutenu que le risque visé par le décret entrepris, à savoir « l'autonomie réduite », soit un risque faisant partie de cette législation.

A.5.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante souligne d'une part que les cotisations requises sont de nature à affecter directement les revenus des assurés, d'autre part, qu'il ne peut être exclu que le décret attaqué puisse avoir une incidence sur le choix du lieu de résidence, et enfin, que le système d'assurances sociales ainsi élaboré porte directement atteinte à la compétence exclusive du législateur fédéral en matière de sécurité sociale.

Quatrième moyen

A.6.1. Ce moyen est pris de la violation de l'article 128, § 2, de la Constitution. Le Gouvernement de la Communauté française estime que le décret attaqué élabore une série de règles applicables à des personnes, et non pas uniquement à des institutions établies en région bruxelloise, ce qui est contraire à la disposition visée au moyen.

A.6.2. Le Gouvernement flamand estime que le moyen manque en fait, étant donné d'une part que l'application à Bruxelles du décret entrepris se fait nécessairement sur la base de l'affiliation des habitants concernés auprès d'une caisse d'assurance soins « unicommunautaire flamande » et d'autre part que, contrairement aux habitants de la région de langue néerlandaise, les intéressés bruxellois ne sont nullement obligés de s'affilier.

A.6.3. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Communauté française observe que le décret attaqué prescrit une multitude de règles de droit dont les Bruxellois, qui se sont affiliés à une caisse, sont les destinataires directs. Le requérant cite le paiement de la cotisation annuelle, la procédure de demande de prise en charge, le respect des modalités de contestation des décisions des caisses et les voies de recours judiciaires imposées par le décret. Il ajoute que le fait que les Bruxellois aient au préalable volontairement adhéré au système n'est pas de nature à écarter la violation de la règle selon laquelle les personnes physiques ayant leur résidence principale à Bruxelles ne peuvent être assujetties à des normes de droit prescrites par la Communauté flamande.

Cinquième moyen

A.7.1. Le Gouvernement de la Communauté française prend un dernier moyen de la violation des articles 146 et 157, alinéa 3, de la Constitution, et de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La première branche de ce moyen vise l'article 8, § 4, du décret attaqué, la seconde branche vise l'article 23 du décret. La partie requérante estime que ces deux dispositions semblent inaugurer la création d'une juridiction administrative destinée à connaître des réclamations formulées par les usagers à l'encontre des décisions prises par les caisses d'assurance soins, ce qui serait contraire aux dispositions visées au moyen.

A.7.2. Le Gouvernement flamand estime que le moyen manque partiellement en fait, parce qu'il n'est pas question que la réclamation visée à l'article 8, § 4, du décret attaqué soit un recours juridictionnel, mais qu'il s'agit d'un recours administratif, puisque la décision en cause n'est pas contrôlée, mais refaite, et donc remplacée par un nouvel acte administratif.

Pour le surplus, le Gouvernement flamand estime que le décret puise dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 la compétence de faire régler les litiges afférents aux dispositions du décret par les tribunaux du travail. En l'occurrence, la nécessité de la mesure, jointe au fait que la matière se prête à une réglementation différenciée et n'a qu'une incidence marginale, est évidente.

A.7.3. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Communauté française considère que l'emploi du terme « opposition » semble contredire la version des choses donnée par le Gouvernement flamand, en ce que pareil type de recours revêt une consonance juridictionnelle incompatible avec les compétences des entités fédérées. Pour ce qui est de la modification des compétences du tribunal du travail, la partie requérante précise qu'il reviendra à la Cour d'apprécier le caractère prétendument manifeste des motifs qui, pour la Communauté flamande, justifient l'usage de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

— B —

Quant à la recevabilité

B.1. Bien que le recours ait été introduit, selon les termes de la requête, par « la Communauté française, représentée par son Gouvernement », le document qui y était annexé établit que c'est bien le Gouvernement qui a pris la décision de saisir la Cour. L'impropriété des termes utilisés en tête de la requête ne peut, en l'espèce, faire conclure à l'irrecevabilité du recours. Celui-ci a été introduit en application de l'article 2, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Il s'ensuit que la partie requérante est le Gouvernement de la Communauté française, qu'elle a la capacité requise et qu'elle n'a pas à démontrer son intérêt.

Les fins de non-recevoir sont rejetées.

*Quant au fond**Quant au décret attaqué*

B.2.1. Le décret attaqué de la Communauté flamande du 30 mars 1999 s'intitule : « Décret portant organisation de l'assurance soins ». Aux termes de son article 3, cette assurance « donne droit à la prise en charge par une caisse d'assurance soins des frais encourus pour des prestations d'aide et de services non médicaux ». L'affiliation à cette caisse fait l'objet de l'article 4, selon lequel :

« § 1. Toute personne ayant son domicile en région linguistique néerlandaise, doit être affiliée à une caisse d'assurance soins agréée par le présent décret.

Toute personne non affiliée à une caisse d'assurance soins agréée, dans un délai à déterminer par le gouvernement, sera d'office affiliée à la caisse d'assurance soins établie par le Fonds flamand d'Assurance Soins. Dans ce cas, l'intéressé en sera informé sans délai et par écrit. Cette affiliation échoit lorsque l'intéressé s'est entre-temps affilié à une caisse d'assurance soins agréée en vertu du présent décret.

§ 2. Toute personne ayant son domicile en région bilingue de Bruxelles-Capitale, a la possibilité de s'affilier volontairement à une caisse d'assurance soins agréée par le présent décret.

§ 3. Le gouvernement fixe les règles spécifiques en matière d'affiliation, y compris la durée minimale du séjour ainsi que la durée minimale d'affiliation qui sont requises pour pouvoir prétendre à une prise en charge. »

B.2.2. Les définitions utiles à l'application du décret sont fournies par son article 2, selon lequel :

« Dans le présent décret, il faut entendre par :

1° prestation d'aide et de services non médicaux : l'aide et l'assistance fournies par des tiers à une personne ayant une capacité réduite d'autonomie dans un cadre résidentiel, semi-résidentiel ou ambulatoire;

2° autonomie réduite : condition d'une personne dont les capacités d'autonomie sont amputées. Par autonomie, il faut entendre : les décisions prises et les actions entreprises par une personne physique dans sa vie quotidienne en vue de subvenir à ses propres besoins de base, ainsi que les activités connexes se rapportant surtout à l'exécution des activités ménagères et à la capacité d'établir des contacts sociaux, de s'épanouir et de s'orienter dans le temps et dans l'espace;

3° usager : toute personne physique qui, en raison d'une autonomie réduite, fait appel à une prestation d'aide ou de services non médicaux;

4° structure : la structure qui fournit ou organise de façon professionnelle une ou plusieurs formes d'aide et de services non médicaux;

5° prestataire de soins professionnel : la personne physique qui fournit de l'aide et des services non médicaux sur une base professionnelle;

6° intervenant de proximité : la personne physique qui fournit de l'aide et des services non médicaux sur une base non professionnelle. »

B.2.3. Les articles 5 et 6 déterminent les conditions d'application du décret. Les articles 7 à 10 organisent la procédure à suivre pour en bénéficier. L'article 11 porte création d'un « Fonds flamand d'assurance soins » et décrit les tâches qui lui sont confiées. L'article 12 permet au Gouvernement d'établir un organe consultatif. L'article 13 énumère les sources de financement du Fonds, parmi lesquelles une dotation à charge du budget général de la Communauté flamande (1°), ainsi que les recettes provenant des cotisations solidaires (3°).

Les autres dispositions du décret traitent des caisses d'assurance soins (articles 14 à 18), de la surveillance et du contrôle exercés sur les caisses d'assurance soins et sur le Fonds (articles 19 à 21). Les articles 22 à 24 contiennent des dispositions pénales et fixent l'entrée en vigueur du décret.

Sur les trois premiers moyens réunis

B.3.1. L'article 128, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose :

« Les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables, de même qu'en ces matières, la coopération entre les communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion de traités. »

B.3.2. Aux termes de l'article 5, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les matières personnalisables sont :

« II. En matière d'aide aux personnes :

1° La politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants.

2° La politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, à l'exception :

a) de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence;

[...]

4° La politique des handicapés, en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnels des handicapés, à l'exception :

a) des règles et du financement des allocations aux handicapés en ce compris les dossiers individuels;

b) des règles relatives à l'intervention financière pour la mise au travail de travailleurs handicapés, octroyée aux employeurs occupant des handicapés.

5° La politique du troisième âge, à l'exception de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti aux personnes âgées.

[...] »

B.3.3. Il se déduit de ces dispositions que le Constituant et le législateur spécial ont entendu confier aux communautés, au titre des matières personnalisables, toute la matière de l'aide aux personnes et que celle-ci comprend notamment l'aide et l'assistance aux familles, la politique d'aide sociale, la politique des handicapés et la politique du troisième âge. En ce qu'il prévoit la prise en charge de frais encourus par des personnes ayant une capacité réduite d'autonomie, le décret attaqué prend des mesures qui font partie de ces matières.

B.3.4. Il importe peu que la catégorie des bénéficiaires des mesures critiquées ne soit pas expressément mentionnée dans l'énumération de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il faut en effet considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

L'aide que les communautés peuvent prévoir n'est donc pas limitée aux diverses catégories de personnes énumérées à l'article 5, § 1^{er}, II.

B.3.5. Il est également indifférent que le législateur ait opté pour un régime d'assurance, d'affiliation, de cotisations et de compensation des risques. Il s'agit là de modalités qu'il revient à l'autorité compétente d'arrêter, sans que ce choix puisse remettre en cause le principe de sa compétence, sous réserve de ce qui sera examiné en B.3.9.1 à B.3.9.3.

B.3.6. Dans la mise en œuvre de leur compétence, les communautés ne peuvent toutefois régler les matières visées à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, a), et 4°, a) et b), et ne peuvent davantage porter atteinte à d'autres compétences de l'Etat fédéral qui lui sont explicitement attribuées par la Constitution ou par les lois spéciales ou qui font partie de sa compétence résiduelle aussi longtemps que l'article 35 de la Constitution n'est pas exécuté.

B.3.7. Le bénéfice d'une assurance de soins par laquelle une caisse d'assurance prend en charge des frais encourus pour des prestations d'aide et des services non médicaux fournis à des personnes ayant une capacité réduite d'autonomie, sans qu'il soit exigé qu'elles se trouvent dans le besoin, ne concerne ni les règles relatives au minimum de moyens d'existence ni les règles relatives au financement des allocations pour handicapés. Sans doute pourra-t-il se trouver, parmi les bénéficiaires du décret, des personnes qui ont ou qui pourraient avoir droit à ces prestations. Mais il ne se déduit pas des exceptions prévues par la loi spéciale que les communautés ne pourraient faire bénéficier ces personnes d'autres mesures d'aide, fondées sur d'autres causes, pour autant qu'elles ne prétendent pas régler celles que le législateur a explicitement exclues de leurs compétences. Il ressort, au contraire, du texte même de l'article 5, § 1^{er}, II, précité que le législateur spécial a entendu interdire aux communautés de traiter des mêmes matières, non de s'intéresser aux mêmes personnes que celles dont s'occupe le législateur fédéral.

B.3.8. La matière qui fait l'objet du décret relève donc, en principe, de la compétence attribuée aux communautés par l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.3.9.1. Il reste cependant à examiner si, dans l'exercice d'une compétence qui lui appartient, la Communauté flamande n'a pas pris des mesures qui ont pour effet d'empiéter sur une compétence fédérale autre que celles qui font l'objet des exceptions mentionnées à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale.

B.3.9.2. Les mesures critiquées auront des répercussions sur les revenus de ceux qui en bénéficient puisqu'elles leur éviteront certains frais. Il ne s'ensuit toutefois pas que le législateur décentralisé aurait méconnu la compétence en matière de politique des revenus que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, réserve à l'autorité fédérale. Une telle compétence concerne

les mesures d'ordre général par lesquelles l'autorité fédérale réglemente le niveau des revenus. Le législateur fédéral ne pourrait, par le biais de sa compétence en matière de politique des revenus, empêcher les communautés de régler la matière de l'aide aux personnes, qui implique de prendre des mesures pécuniaires en leur faveur.

Par leur montant et leur effet limités, les mesures critiquées ne mettent pas davantage en péril l'union économique et l'unité monétaire.

B.3.9.3. Il convient enfin de se demander si le décret attaqué n'empiète pas sur la compétence en matière de sécurité sociale que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 réserve à l'autorité fédérale.

En réservant la matière de la sécurité sociale à l'autorité fédérale, le législateur spécial a entendu interdire que les communautés et les régions puissent s'immiscer dans la réglementation établie par l'autorité fédérale. Toutefois, en ce qu'il a attribué aux communautés la compétence de prendre des mesures d'aide en faveur des catégories de personnes mentionnées en B.3.3, il a nécessairement admis que puissent être aidées par ces mesures des personnes qui peuvent bénéficier, par ailleurs, du système de sécurité sociale. Ces deux attributions de compétence doivent s'interpréter de la manière qui les rend compatibles. On ne peut en effet présumer que ne pourraient être aidées par les communautés que les personnes qui n'en ont pas besoin. Le législateur décrétaal a par ailleurs exclu tout empiètement en prévoyant, à l'article 6, § 2, du décret, que les prises en charge seront refusées si l'usager a droit à la couverture des mêmes frais en vertu d'autres dispositions légales, décrétales ou réglementaires.

Devraient être considérées comme excédant la compétence d'une communauté les mesures par lesquelles elle prétendrait modifier une règle de sécurité sociale, la remplacer, y déroger ou l'abroger. Mais une communauté n'excède pas ses compétences si, dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées en matière d'aide aux personnes, elle accorde à certaines d'entre elles une aide particulière, distincte de celles qui sont accordées par le régime de sécurité sociale organisé par l'autorité fédérale, et sans toucher à une matière réservée à celle-ci.

B.3.10. Il s'ensuit que la Communauté flamande a exercé une compétence qui lui appartient, sans empiéter sur celles que la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles réservent à l'autorité fédérale.

Les trois premiers moyens ne sont pas fondés.

Quant au quatrième moyen

B.4.1. Aux termes de l'article 128, § 2, de la Constitution, les décrets par lesquels les communautés règlent les matières personnalisables

« ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi que, sauf si une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, en dispose autrement, à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

B.4.2. Si l'article 4, § 1^{er}, du décret prévoit que toute personne ayant son domicile en région de langue néerlandaise doit être affiliée à une caisse d'assurance soins agréée, faute de quoi elle est affiliée d'office à la caisse établie par le Fonds flamand d'assurance soins, il n'en est pas de même des personnes domiciliées en région bilingue de Bruxelles-Capitale. Pour celles-ci, l'article 4, § 2, prévoit qu'elles ont « la possibilité de s'affilier volontairement à une caisse [...] ».

B.4.3. Il s'ensuit que les dispositions du décret s'appliquent obligatoirement aux caisses établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui répondent à la définition donnée à l'article 128, § 2, de la Constitution mais que les obligations qui incombent aux personnes domiciliées dans cette région auront pour cause leur décision libre de s'affilier à une telle caisse et qu'elles ne seront tenues de les respecter qu'aussi longtemps qu'elles resteront affiliées.

B.4.4. Le décret attaqué ne peut donc être considéré comme imposant des règles de droit à des personnes ayant leur domicile dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Le moyen n'est pas fondé.

Quant au cinquième moyen

B.5.1. Après avoir décrit la procédure que doit suivre l'usager qui souhaite une intervention de la caisse, le législateur dispose à l'article 8, § 4^o :

« L'usager peut former opposition à la décision envisagée par la caisse d'assurance soins. Le gouvernement règle la procédure de réclamation. Il peut soit constituer une commission de réclamation composée de façon multidisciplinaire, soit déterminer qui traitera la réclamation.

[...] »

B.5.2. L'article 23 du décret attaqué dispose :

« A l'article 582 du Code judiciaire, un 6° est ajouté pour ce qui concerne la Communauté flamande, libellé comme suit :

' 6° des litiges relatifs aux droits et aux obligations découlant de l'application du décret (...) portant organisation de l'assurance soins '. »

B.5.3. La partie requérante soutient, première branche, que le législateur décrétaal aurait créé une juridiction et déterminé ses compétences en méconnaissance de l'article 147 de la Constitution et que, deuxième branche, il aurait attribué une compétence nouvelle au tribunal du travail, en violation des articles 146 et 157, alinéa 3, de la Constitution.

B.5.4. En ce qui concerne la première branche, il n'apparaît en rien que, par l'article 8, § 4, le législateur décrétaal aurait entendu créer une juridiction administrative. Il a seulement établi un mode de réclamation administrative. En cette branche, le moyen ne peut être accueilli.

B.5.5.1. En ce qui concerne la seconde branche, l'article 146 de la Constitution dispose :

« Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. [...] »

L'article 157, alinéa 3, de la Constitution dispose :

« La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. »

Ces dispositions réservent au législateur fédéral la compétence d'établir des juridictions et de définir leurs attributions.

B.5.5.2. Le Gouvernement flamand invoque l'application de l'article 10, lu en combinaison avec l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

Pour que ces dispositions puissent trouver à s'appliquer, il est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la Communauté, que cette matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale.

B.5.5.3. Le Gouvernement flamand observe dans son mémoire qu'il n'est guère indiqué de ne pas régler le sort des litiges concernant l'application de l'assurance soins et, partant, de les faire traiter, en vertu du droit commun, par les tribunaux de première instance ou par le juge de paix, en fonction de la valeur de la demande, alors que les litiges concernant l'application d'autres réglementations en matière d'aide sociale sont tous attribués au tribunal du travail.

B.5.5.4. Le Gouvernement flamand n'indique pas et la Cour n'aperçoit pas en quoi la modification apportée aux attributions des tribunaux du travail par la disposition en cause est nécessaire à l'exercice par la Communauté de sa compétence en matière d'organisation de l'assurance soins, dès lors qu'un recours existe auprès d'autres juridictions, en application de l'attribution générale de compétence conférée aux juridictions civiles par le législateur fédéral. Il s'ensuit que le législateur décréto a porté atteinte, sans que cela puisse se justifier, aux compétences réservées au législateur fédéral.

B.5.5.5. Le moyen, en sa seconde branche, est fondé.

Par ces motifs,

la Cour

— annule l'article 23 du décret de la Communauté flamande du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins;

— rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 mars 2001, par le siège précité, dans lequel le juge M. Bossuyt est remplacé, pour le prononcé, par le juge L. Lavrysen, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.

Le président,
M. Melchior.

ARBITRAGEHOF

N. 2001 — 831

[C — 2001/21187]

Arrest nr. 33/2001 van 13 maart 2001

Rolnummer 1822

In zake : het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, ingesteld door de Franse Gemeenschapsregering.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt en E. De Groot, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 25 november 1999 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 november 1999, heeft de Franse Gemeenschapsregering, Surlet de Chokierplein 15-17, 1000 Brussel, beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 mei 1999).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 26 november 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

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

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 10 december 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 december 1999.

Bij beschikking van 27 januari 2000 heeft de voorzitter in functie, op verzoek van de Vlaamse Regering van dezelfde dag, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Vlaamse Regering bij op 9 februari 2000 ter post aangetekende brief.

De Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 9 februari 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 23 mei 2000 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 9 juni 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 27 april 2000 en 26 november 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 25 november 2000 en 25 mei 2001.

Bij beschikking van 22 november 2000 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 22 november 2000 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 december 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 23 november 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 december 2000 :

— zijn verschenen :

. Mr. M. Bauwens, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

— hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en H. Boel verslag uitgebracht;

— zijn de voornoemde advocaten gehoord;

— is de zaak in beraad genomen.

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

III. In rechte

— A —

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

A.1.1. De Vlaamse Gemeenschap stelt in hoofdorde dat het beroep onontvankelijk is bij gebrek aan rechtsbekwaamheid van de Franse Gemeenschap als zodanig om een beroep tot vernietiging in te stellen bij het Arbitragehof. Zij doet gelden dat enkel de regeringen en de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op vraag van twee derden van hun leden over de vereiste rechtsbekwaamheid beschikken om een dergelijk beroep in te stellen.

A.1.2. De Vlaamse Regering stelt in eerste ondergeschikte orde dat het beroep onontvankelijk is bij gebrek aan belang. Zij is van mening dat, indien de Franse Gemeenschap als zodanig over de vereiste rechtsbekwaamheid zou beschikken, haar beroep zou moeten worden beschouwd als een beroep van een rechtspersoon in de zin van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet op het Arbitragehof, en zij bijgevolg blijk zou moeten geven van haar belang bij het aanvechten van het decreet. De Vlaamse Regering ziet niet in welk opzicht de Franse Gemeenschap rechtstreeks en ongunstig door het bestreden decreet zou kunnen worden geraakt.

A.1.3. In tweede ondergeschikte orde is de Vlaamse Regering van mening dat, indien het beroep zou moeten worden beschouwd als een beroep dat uitgaat van de Franse Gemeenschapsregering, het als onontvankelijk zou moeten worden beschouwd vanwege het niet naleven van artikel 7, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, aangezien bij het verzoekschrift geen eensluidend verklaard afschrift is gevoegd van de beslissing om het beroep in te stellen. De Vlaamse Regering is van mening dat dit verzuim niet achteraf kan worden goedge maakt.

A.2. In haar memorie van antwoord preciseert de Franse Gemeenschapsregering dat bij het beroep tot vernietiging, ingediend bij aangetekende zending van 25 november 1999, de eensluidende kopie van de beslissing van 8 november 1999 is gevoegd, waarbij de Franse Gemeenschapsregering heeft beslist het beroep tot vernietiging tegen het in het geding zijnde decreet in te stellen.

Daaruit blijkt dat de exceptie van onontvankelijkheid afgeleid uit de niet-naleving van artikel 7, tweede lid, van de bijzondere wet op het Arbitragehof feitelijke grondslag mist, en dat bijgevolg niet in twijfel kan worden getrokken dat het beroep wel degelijk op geldige wijze werd ingesteld door de Gemeenschapsregering, die van haar kant geen blijk moet geven van een belang bij de door haar nagestreefde vernietiging.

Ten gronde

Eerste middel

A.3.1. De Franse Gemeenschapsregering leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 128, § 1, eerste lid, van de Grondwet en van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Zij is van mening dat het door haar bestreden decreet een verzekeringsmechanisme organiseert dat niet onder de persoonsgebonden aangelegenheden valt, waarvoor de Gemeenschapsraden bevoegd zijn. Zij betoogt dat het advies van de Raad van State, volgens hetwelk de bepalingen van het voorstel van decreet een toereikende bevoegdheidsgrondslag vinden, aangezien de tenlasteneming van zorgverstrekking kan worden beschouwd als een vorm van maatschappelijke hulp aan personen die zich in een toestand van behoefte vinden, niet kan worden gevolgd aangezien de maatschappelijke dienstverlening een voorrecht van de persoon is, dat niet te verzoenen is met de noodzaak van een voorafgaande aansluiting bij een verzekeringskas, noch met het betalen van bijdragen, noch met het bestaan van welke handicap ook, noch met het uitwerken van een risicocompensatiesysteem tussen de kassen.

A.3.2. De Vlaamse Regering doet gelden dat de door het decreet georganiseerde lenigende, per definitie materiële, bijstand noodzakelijkerwijs een « maatschappelijke dienstverlening » is, met andere woorden de dienstverlening die tot doel heeft « eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid », dit wil zeggen maatschappelijk welzijn in de zin van artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De bevoegdheid van de Gemeenschap kan overigens ook worden gebaseerd op haar bevoegdheid inzake gezinsbeleid of inzake bejaardenbeleid. Die gehele materies werden overgedragen en er kan geen ruimte zijn voor een beperkende interpretatie van de overgedragen bevoegdheden. Zij voegt eraan toe dat de Franse Gemeenschap niet doet gelden waarin de door de bijzondere wet aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden door het bestreden decreet zouden zijn uitgeoefend. De Vlaamse Regering is tot slot van mening dat de vraag of de maatregelen betreffende de maatschappelijke dienstverlening eventueel onverzoenbaar zijn met de noodzaak van een voorafgaande aansluiting bij een zorgkas, met de betaling van bijdragen, met de vereiste van welke handicap ook en met een risicocompensatiesysteem, een pure beleidsvraag is waarop door de betrokken wetgever dient te worden geantwoord.

A.3.3. In haar memorie van antwoord beklemtoont de Franse Gemeenschapsregering dat het bestreden decreet een nieuw sociaal verzekeringsmechanisme uitwerkt, bestemd voor het dekken van de specifieke kosten van de aangeslotenen van het systeem, dat niet mag worden verward met dat van de maatschappelijke dienstverlening om reden dat het niet om een dienstverlening gaat maar om het dekken van een bepaald risico, welke ook de hoedanigheid van de verzekerden is.

Tweede middel

A.4.1. De Franse Gemeenschapsregering leidt het tweede middel af uit de schending van artikel 128, § 1, eerste lid, van de Grondwet en van artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat het bestreden decreet tot doel heeft een financiële toelage toe te kennen aan de gebruikers die aantonen dat zij getroffen zijn door een ernstig en langdurig verminderd zelfzorgvermogen, en doordat die voorwaarde zonder enige twijfel geheel of ten dele de toestand van de mindervaliden beoogt, terwijl de in het middel bedoelde bepaling de regels en de financiering van de toelagen aan mindervaliden met inbegrip van de individuele dossiers aan de bevoegdheid van de decreetgevers onttrekt.

A.4.2. De Vlaamse Regering is allereerst van mening dat het middel feitelijke grondslag mist, aangezien het decreet niet enkel de mindervaliden beoogt, maar eveneens de bejaarden en de hoogbejaarden. Volgens haar houdt de redenering van de Franse Gemeenschap in dat de mindervaliden nooit in aanmerking zouden kunnen komen voor de maatschappelijke dienstverlening waarin de gemeenschappen voorzien.

Zij voegt eraan toe dat de aan de federale overheid ter zake voorbehouden bevoegdheid in elk geval slechts de reglementering en de financiering van de inkomstenstoelagen voor mindervaliden beoogt, terwijl het bestreden decreet uitsluitend voorziet in tenlastenemingen bestemd voor het vergoeden van de kosten.

A.4.3. In haar memorie van antwoord stelt de Franse Gemeenschapsregering vast dat de Vlaamse Regering niet aantoonbaar in welke mate het bestreden decreet niet van toepassing zou zijn op mindervaliden, noch in welke mate een individu met verminderd zelfzorgvermogen geen volledig of gedeeltelijk gehandicapte zou zijn volgens de definitie zelf van het decreet. Het decreet strekt ertoe die personen een financiële vergoeding te geven in de vorm van zorgcheques of van « daarmee gelijkgestelde dragers », wat geen rechtstreekse financiële tenlasteneming uitsluit. Die vergoeding vormt op evidente wijze een toelage in de zin van artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Derde middel

A.5.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3° en 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het eerste onderdeel van dat middel doet de Franse Gemeenschapsregering gelden dat de federale wetgever bevoegd is voor het inkomensbeleid. Door echter de inning van jaarlijkse bijdragen bij de aangeslotenen van de zorgkassen te organiseren heeft het bestreden decreet tot gevolg dat aan de inkomens van die aangeslotenen wordt geraakt, met de omstandigheid dat voor een grote meerderheid onder hen het lidmaatschap hun wordt opgelegd. De Regering besluit daaruit dat het decreet eveneens rechtstreeks het inkomensbeleid betreft, en bovendien van dien aard is dat aan het algemeen normatief kader van de economische en monetaire unie wordt geraakt.

A.5.2. In het tweede onderdeel van dat middel stelt de Franse Gemeenschapsregering dat het door het bestreden decreet uitgewerkte mechanisme alle kenmerken bevat die eigen zijn aan een systeem van sociale zekerheid, en dat de decreetgever zich bijgevolg duidelijk de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden toe-eigent.

A.5.3. De Vlaamse Regering is van mening dat het middel in de twee onderdelen feitelijke grondslag mist, aangezien het bestreden decreet zich niet de domeinen van het inkomensbeleid, de economische en monetaire unie of de sociale zekerheid toe-eigent, tenzij die materies dermate ruim moeten worden opgevat dat elke maatregel van het gewest of de gemeenschap met die domeinen zou zijn verbonden. Dat bevoegdheidsvoorbehoud kan evenwel niet zover reiken dat de gemeenschappen en de gewesten de mogelijkheid wordt ontnomen om bij de uitoefening van hun bevoegdheden financiële tegemoetkomingen te verstrekken. De Vlaamse Regering ziet eveneens niet in, in welk opzicht het bestreden decreet het inkomensbeleid of de eenvormige regeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt zou kunnen raken. Wat de sociale zekerheid betreft kan het bevoegdheidsvoorbehoud voor de federale wetgever slechts de vrijwaring voor de risico's betreffen waarop de in 1980 bestaande Belgische socialezekerheidswetgeving betrekking had. Nu kan echter niet worden gesteld dat het door het bestreden decreet beoogde risico, namelijk « het verminderd vermogen tot zelfzorg », een risico is dat deel uitmaakt van die wetgeving.

A.5.4. In haar memorie van antwoord onderstreept de verzoekende partij, enerzijds, dat de vereiste bijdragen van dien aard zijn dat ze rechtstreeks de inkomens van de verzekerden raken en, anderzijds, dat niet kan worden uitgesloten dat het bestreden decreet een invloed zou kunnen hebben op de keuze van de verblijfplaats, en tot slot, dat het aldus uitgewerkte systeem van sociale verzekeringen rechtstreeks afbreuk doet aan de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever inzake de sociale zekerheid.

Vierde middel

A.6.1. Dat middel is afgeleid uit de schending van artikel 128, § 2, van de Grondwet. De Franse Gemeenschapsregering is van mening dat het bestreden decreet een reeks regels tot stand brengt die van toepassing zijn op personen en niet enkel op instellingen die in het Brusselse Gewest zijn gevestigd, wat strijdig is met de in het middel beoogde bepaling.

A.6.2. De Vlaamse Regering is van mening dat het middel feitelijke grondslag mist, aangezien, enerzijds, de toepassing van het bestreden decreet op Brussel noodzakelijk gebeurt op grond van de aansluiting van de betrokken inwoners bij een « unicommunautair-Vlaamse » zorgkas en, anderzijds, dat de betrokken Brusselaars, in tegenstelling tot de inwoners van het Nederlandse taalgebied, geenszins ertoe verplicht zijn zich aan te sluiten.

A.6.3. In haar memorie van antwoord doet de Franse Gemeenschapsregering opmerken dat het bestreden decreet een veelheid aan rechtsregels voorschrijft die direct bestemd zijn voor de Brusselaars die bij een kas zijn aangesloten. De verzoekster vermeldt de betaling van de jaarlijkse bijdrage, de aanvraagprocedure voor de tenlasteneming, de naleving van de wijze waarop bezwaar kan worden ingediend tegen de beslissingen van de kassen en de rechtsmiddelen opgelegd door het decreet. Zij voegt eraan toe dat het feit dat de Brusselaars zich vooraf vrijwillig hadden aangesloten bij het systeem niet van dien aard is dat men zich kan afmaken van de schending van de regel volgens welke de natuurlijke personen met hoofdverblijfplaats te Brussel niet kunnen worden onderworpen aan rechtsregels voorgeschreven door de Vlaamse Gemeenschap.

Vijfde middel

A.7.1. De Franse Gemeenschapsregering leidt een laatste middel af uit de schending van de artikelen 146 en 157, derde lid, van de Grondwet en van artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het eerste onderdeel van dat middel beoogt artikel 8, § 4, van het bestreden decreet, het tweede onderdeel beoogt artikel 23 van het decreet. De verzoekster is van mening dat die twee bepalingen de oprichting lijken in te luiden van een administratief rechtscollege dat kennis zal moeten nemen van de bezwaren van de gebruikers tegen de door de zorgkassen genomen beslissingen, wat strijdig zou zijn met de in het middel beoogde bepalingen.

A.7.2. De Vlaamse Regering is van mening dat het middel deels feitelijke grondslag mist, aangezien er geen sprake van is dat het bezwaar beoogd in artikel 8, § 4, van het bestreden decreet een juridictioneel beroep zou zijn, maar het gaat om een administratief beroep vermits de in het geding zijnde beslissing niet wordt gecontroleerd, maar wordt overgedaan, en dus vervangen een door nieuwe administratieve rechtshandeling.

Voor het overige is de Vlaamse Regering van mening dat het decreet uit artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheid haalt om de geschillen betreffende de bepalingen van het decreet door de arbeidsrechtbanken te laten beslechten. Te dezen is de noodzaak van de maatregel, samen met het feit dat de materie zich tot een gedifferentieerde reglementering leent en slechts een marginale weerslag heeft, evident.

A.7.3. In haar memorie van antwoord overweegt de Franse Gemeenschapsregering dat het gebruik van de term « bezwaar » de door de Vlaamse Regering gegeven versie der dingen lijkt te weerleggen, doordat een dergelijk soort beroepen een rechtsprekende bijklank heeft die onverenigbaar is met de bevoegdheden van de deelentiteiten. Wat de wijziging van de bevoegdheden van de arbeidsrechtbank betreft, preciseert de verzoekende partij dat het het Hof zal toekomen te oordelen over de beweerde klaarblijkelijkheid van de redenen die voor de Vlaamse Gemeenschap het beroep artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verantwoordelijk maken.

— B —

Ten aanzien van ontvankelijkheid

B.1. Hoewel het beroep volgens de bewoordingen van het verzoekschrift werd ingesteld door « de Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering », blijkt uit het bijgevoegde document dat wel degelijk de Regering de beslissing heeft genomen de zaak bij het Hof aanhangig te maken. Het verkeerde woordgebruik aan het begin van het verzoekschrift kan, te dezen, niet doen besluiten tot de onontvankelijkheid van het beroep. Het beroep werd ingesteld met toepassing van artikel 2, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Daaruit volgt dat de verzoekende partij de Franse Gemeenschapsregering is, dat zij de vereiste bekwaamheid heeft en dat zij haar belang niet moet aantonen.

De excepties van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

*Ten gronde**Ten aanzien van het bestreden decreet*

B.2.1. Het bestreden decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 heeft als opschrift : « Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering ». Naar luid van artikel 3 ervan geeft die verzekering « recht op tenlastenemingen door een zorgkas van kosten voor niet-medische hulp- en dienstverlening ». De aansluiting bij die kas maakt het voorwerp uit van artikel 4, dat bepaalt :

« § 1. Elke persoon die binnen het Nederlandse taalgebied zijn woonplaats heeft, moet aangesloten zijn bij een krachtens dit decreet erkende zorgkas.

Wie binnen de door de regering te bepalen termijn niet aangesloten is bij een erkende zorgkas, wordt ambtshalve aangesloten bij de door het Vlaams Zorgfonds opgerichte zorgkas. In dit geval wordt de betrokkene hiervan onmiddellijk en schriftelijk op de hoogte gebracht. Die aansluiting vervalt als de betrokkene alsnog aansluit bij een erkende zorgkas van zijn keuze.

§ 2. Elke persoon die binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn woonplaats heeft, kan vrijwillig aansluiten bij een krachtens dit decreet erkende zorgkas.

§ 3. De regering bepaalt de nadere regels inzake de aansluiting, met inbegrip van de minimale verblijfstermijn en de minimale aansluitingstermijn die vereist zijn om aanspraak te kunnen maken op een tenlasteneming. »

B.2.2. De definities die nuttig zijn voor de toepassing van het decreet zijn gegeven in artikel 2 ervan, dat bepaalt :

« In dit decreet wordt verstaan onder :

1° niet-medische hulp- en dienstverlening : de hulp en bijstand verleend door derden aan een persoon met een verminderd vermogen tot zelfzorg in residentieel, semi-residentieel of ambulante verband;

2° verminderd zelfzorgvermogen : toestand van een persoon van wie de mogelijkheden tot zelfzorg zijn aangetast. Onder zelfzorg wordt verstaan : de beslissingen en de acties van een natuurlijke persoon in het dagelijkse leven met het oog op het voorzien in de eigen basisbehoeften, en de daarbij aansluitende activiteiten die voornamelijk betrekking hebben op de uitvoering van huishoudelijke activiteiten en de mogelijkheid om sociale contacten te leggen, zich te ontplooien en zich te oriënteren in tijd en ruimte;

3° gebruiker : iedere natuurlijke persoon die ten gevolge van een verminderd zelfzorgvermogen een beroep doet op niet-medische hulp- en dienstverlening;

4° voorziening : de voorziening die op een professionele basis een of meer vormen van niet-medische hulp- en dienstverlening verstrekt of organiseert;

5° professionele zorgverlener : de natuurlijke persoon die op een beroepsmatige basis niet-medische hulp- en dienstverlening verstrekt;

6° mantelzorger : de natuurlijke persoon die niet-beroepsmatig niet-medische hulp- en dienstverlening verstrekt. »

B.2.3. De artikelen 5 en 6 bepalen de toepassingsvoorwaarden van het decreet. De artikelen 7 tot 10 organiseren de te volgen procedure om ervoor in aanmerking te komen. Artikel 11 richt een « Vlaams Zorgfonds » op en beschrijft de taken die het Fonds worden toevertrouwd. Artikel 12 maakt het de Regering mogelijk een adviesorgaan op te richten. Artikel 13 somt de financieringsbronnen van het Fonds op, waaronder een dotatie ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap (1°), alsook de ontvangsten voortvloeiend uit solidaire bijdragen (3°).

De andere bepalingen van het decreet handelen over de zorgkassen (artikelen 14 tot 18), het toezicht en de controle uitgeoefend op de zorgkassen en op het Fonds (artikelen 19 tot 21). De artikelen 22 tot 24 bevatten strafbepalingen en stellen de inwerkingtreding van het decreet vast.

Ten aanzien van de eerste drie middelen samen

B.3.1. Artikel 128, § 1, eerste lid, van de Grondwet bepaalt :

« De Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook, voor deze aangelegenheden, de samenwerking tussen de gemeenschappen en de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen. »

B.3.2. Naar luid van artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de persoonsgebonden aangelegenheden :

« II. Wat de bijstand aan personen betreft :

1° Het gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen.

2° Het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met uitzondering van :

a) de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum;

[...]

4° Het beleid inzake minder-validen, met inbegrip van de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van minder-validen, met uitzondering van :

a) de regelen betreffende en de financiering van de toelagen aan de minder-validen, met inbegrip van de individuele dossiers;

b) de regelen betreffende de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van minder-valide werknemers, die toegekend wordt aan de werkgevers die minder-validen tewerkstellen.

5° Het bejaardenbeleid met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

[...] »

B.3.3. Uit die bepalingen kan worden afgeleid dat de Grondwetgever en de bijzondere wetgever de gemeenschappen de hele materie betreffende de bijstand aan personen als persoonsgebonden aangelegenheden wilden toevertrouwen en dat die met name de hulp en bijstand aan gezinnen, het beleid inzake maatschappelijk welzijn, het beleid inzake mindervaliden en het bejaardenbeleid omvat. In zoverre het bestreden decreet voorziet in de tenlasteneming van kosten gedragen door personen met een verminderd vermogen tot zelfzorg, neemt het maatregelen die deel uitmaken van die materies.

B.3.4. Het heeft weinig belang dat de categorie van begunstigten van de bestreden maatregelen niet uitdrukkelijk in de opsomming van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vermeld. Men moet immers ervan uitgaan dat de Grondwetgever en de bijzondere wetgever, voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, aan de gemeenschappen en gewesten de volledige bevoegdheid hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

De bijstand waarin de gemeenschappen kunnen voorzien is derhalve niet beperkt tot de diverse categorieën van personen die worden vermeld in artikel 5, § 1, II.

B.3.5. Het maakt dan ook geen verschil uit dat de wetgever heeft gekozen voor een stelsel van verzekering, aansluiting, bijdragen en risicocompensatie. Het gaat hierbij om modaliteiten die de bevoegde overheid vermag vast te leggen zonder dat die keuze het beginsel van haar bevoegdheid in het gedrang kan brengen, onder voorbehoud van wat zal worden onderzocht in B.3.9.1 tot B.3.9.3.

B.3.6. De gemeenschappen mogen bij de aanwending van hun bevoegdheid evenwel niet de aangelegenheden vermeld in artikel 5, § 1, II, 2°, a), en 4°, a) en b), regelen en ze mogen evenmin afbreuk doen aan andere bevoegdheden die aan de federale Staat uitdrukkelijk zijn toegekend bij de Grondwet of de bijzondere wetten of die, zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 35 van de Grondwet, behoren tot zijn residuaire bevoegdheid.

B.3.7. Het voordeel van een zorgverzekering, waarbij een zorgkas de kosten van niet-medische hulp- en dienstverlening aan personen met een verminderd zelfzorgvermogen ten laste neemt, zonder dat is vereist dat zij noodlijdend zijn, betreft noch de regels inzake het bestaansminimum, noch de regels inzake de financiering van de toelagen voor mindervaliden. Wellicht zullen bij de begunstigten van het decreet personen kunnen worden gevonden die recht hebben of zouden kunnen hebben op die uitkeringen. Maar uit de uitzonderingen waarin de bijzondere wet voorziet, kan niet worden afgeleid dat de gemeenschappen die personen geen andere steunmaatregelen zouden kunnen laten genieten, op andere gronden, voor zover die gemeenschappen niet datgene willen regelen wat de wetgever uitdrukkelijk van hun bevoegdheidssfeer heeft uitgesloten. Uit de tekst zelf van voormeld artikel 5, § 1, II, blijkt daarentegen dat de bijzondere wetgever de gemeenschappen heeft willen verbieden dezelfde materies te behandelen, en ze niet heeft willen verbieden belangstelling te hebben voor dezelfde personen als diegenen over wie de federale wetgever zich bekommert.

B.3.8. De materie die het voorwerp van het decreet uitmaakt valt bijgevolg in principe onder de bij artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gemeenschappen toegekende bevoegdheid.

B.3.9.1. Er dient echter nog te worden onderzocht of de Vlaamse Gemeenschap bij de uitoefening van een bevoegdheid die haar toekomt, geen maatregelen heeft genomen die tot gevolg hebben dat inbreuk wordt gemaakt op een andere federale bevoegdheid dan die welke het voorwerp uitmaken van de uitzonderingen vermeld in artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet.

B.3.9.2. De bestreden maatregelen zullen gevolgen hebben voor het inkomen van de begunstigten ervan aangezien ze hun een aantal kosten zullen besparen. Daaruit volgt echter niet dat de decreetgever de bevoegdheid inzake het inkomensbeleid zou hebben miskend die artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, aan de federale overheid voorbehoudt. Een dergelijke bevoegdheid heeft betrekking op de algemene maatregelen waarmee de federale overheid het inkomensniveau reglementeert. De federale wetgever zou, via zijn bevoegdheid inzake het inkomensbeleid, de gemeenschappen niet kunnen verhinderen de aangelegenheid van de bijstand aan personen te regelen, die impliceert dat geldelijke maatregelen in hun voordeel worden genomen.

Door het beperkte bedrag en effect ervan brengen de bestreden maatregelen de economische unie en de monetaire eenheid evenmin in gevaar.

B.3.9.3. Tot slot dient de vraag te worden gesteld of het bestreden decreet geen inbreuk maakt op de bevoegdheid inzake de sociale zekerheid, die artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid voorbehoudt.

Door de materie van de sociale zekerheid aan de federale overheid voor te behouden, heeft de bijzondere wetgever willen verbieden dat de gemeenschappen en gewesten zich zouden mengen in de door de federale overheid vastgelegde reglementering. Doordat hij echter de gemeenschappen de bevoegdheid heeft toegekend om steunmaatregelen te nemen ten gunste van de in B.3.3 vermelde categorieën van personen, heeft hij noodzakelijkerwijs erkend dat door die maatregelen personen kunnen worden geholpen die eveneens in aanmerking komen voor het systeem van de sociale zekerheid. Die twee bevoegdheidstoewijzingen moeten op dusdanige wijze worden geïnterpreteerd dat ze verenigbaar zijn. Men kan immers niet vermoeden dat de gemeenschappen slechts personen zouden kunnen helpen die er geen behoefte aan hebben. De decreetgever heeft overigens elke inbreuk uitgesloten door in artikel 6, § 2, van het decreet te bepalen dat tenlastenemingen zullen worden geweigerd indien de gebruiker aanspraak heeft op dekking van dezelfde kosten krachtens andere wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen.

De maatregelen waarmee de gemeenschap een sociale zekerheidsregel wil wijzigen, ze wil vervangen, ervan wil afwijken of ze wil opheffen zouden als een overschrijding van de gemeenschapsbevoegdheid moeten worden beschouwd. Maar een gemeenschap overschrijdt haar bevoegdheden niet indien zij, bij de uitoefening van de bevoegdheden die haar inzake de bijstand aan personen zijn toegewezen, aan een aantal personen een bijzondere bijstand toekent, onderscheiden van de bijstand toegekend in het kader van het door de federale overheid georganiseerde socialezekerheidsstelsel, en zonder te raken aan een aan die overheid voorbehouden materie.

B.3.10. Daaruit volgt dat de Vlaamse Gemeenschap een bevoegdheid heeft uitgeoefend die de hare was, zonder zich bevoegdheden toe te eigenen die de Grondwet en de bijzondere wet tot hervorming der instellingen aan de federale overheid voorbehouden.

De eerste drie middelen zijn niet gegrond.

Ten aanzien van het vierde middel

B.4.1. Naar luid van artikel 128, § 2, van de Grondwet hebben de decreten waarbij de gemeenschappen de persoonsgebonden aangelegenheden regelen

« kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede, tenzij wanneer een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid er anders over beschikt, ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap ».

B.4.2. Terwijl artikel 4, § 1, van het decreet bepaalt dat elke persoon die binnen het Nederlandse taalgebied zijn woonplaats heeft moet zijn aangesloten bij een erkende zorgkas, bij ontstentenis waarvan de persoon ambtshalve wordt aangesloten bij de door het Vlaams Zorgfonds opgerichte zorgkas, geldt dat niet voor de personen die binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad hun woonplaats hebben. Voor die personen bepaalt artikel 4, § 2, dat zij zich « vrijwillig [kunnen] aansluiten bij een [...] zorgkas ».

B.4.3. Daaruit volgt dat de bepalingen van het decreet verplicht van toepassing zijn op de zorgkassen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die aan de definitie gegeven in artikel 128, § 2, van de Grondwet beantwoorden, maar dat de verplichtingen van de in dat gebied gedomicileerde personen zijn toe te schrijven aan hun vrijwillige beslissing zich bij een dergelijke kas aan te sluiten en dat die aangeslotenen hun verplichtingen slechts moeten nakomen zolang zij aangesloten blijven.

B.4.4. Het bestreden decreet kan bijgevolg niet worden beschouwd als zijnde een decreet dat rechtsregels oplegt aan personen met woonplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het vijfde middel

B.5.1. Na de procedure te hebben beschreven die de gebruiker die een tegemoetkoming van de kas wenst, moet volgen, bepaalt de wetgever in artikel 8, § 4 :

« De gebruiker kan bezwaar aantekenen tegen de voorgenomen beslissing van de zorgkas. De regering regelt de bezwaarprocedure. Zij kan een multidisciplinair samengestelde bezwaarcommissie oprichten of bepalen wie het bezwaar behandelt.

[...] »

B.5.2. Artikel 23 van het bestreden decreet bepaalt :

« Aan artikel 582 van het Gerechtelijk Wetboek wordt, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, een 6° toegevoegd, dat luidt als volgt :

' 6° van de geschillen betreffende de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de toepassing van het decreet van (...) houdende de organisatie van de zorgverzekering' . »

B.5.3. De verzoekende partij stelt in een eerste onderdeel dat de decreetgever een rechtscollege zou hebben opgericht en de bevoegdheden ervan zou hebben bepaald, met miskenning van artikel 147 van de Grondwet, en in een tweede onderdeel dat hij de arbeidsrechtbank een nieuwe bevoegdheid zou hebben toegekend, met schending van de artikelen 146 en 157, derde lid, van de Grondwet.

B.5.4. Wat het eerste onderdeel betreft, blijkt geenszins dat de decreetgever bij artikel 8, § 4, een administratief rechtscollege had willen oprichten. Hij heeft enkel een administratieve bezwaarprocedure bepaald. Dat onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

B.5.5.1. Wat het tweede onderdeel betreft, bepaalt artikel 146 van de Grondwet :

« Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet. [...] »

Artikel 157, derde lid, van de Grondwet bepaalt :

« De wet regelt eveneens de organisatie van de arbeidsgerechten, hun bevoegdheid, de wijze van benoeming en de duur van het ambt van hun leden. »

Die bepalingen behouden aan de federale wetgever de bevoegdheid voor om rechtscolleges op te richten en hun bevoegdheden te bepalen.

B.5.5.2. De Vlaamse Regering beroept zich op de toepassing van artikel 10, gelezen in samenhang met artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993.

Opdat die bepalingen toepassing kunnen vinden, is vereist dat de aangenomen reglementering noodzakelijk is voor de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden, dat die aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

B.5.5.3. De Vlaamse Regering wijst in haar memorie erop dat het niet aangewezen is de betwistingen inzake de toepassing van de zorgverzekering niet te regelen en ze bijgevolg krachtens het gemeen recht te laten beslechten door de rechtbanken van eerste aanleg of door de vrederechter, naar gelang van de waarde van de vordering, terwijl de geschillen over de toepassing van andere welzijnsregelingen alle aan de arbeidsrechtbank worden toegewezen.

B.5.5.4. De Vlaamse Regering toont niet aan en het Hof ziet niet in, in welk opzicht de wijziging die de in het geding zijnde bepaling in de bevoegdheden van de arbeidsrechtbanken aanbrengt, noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake de organisatie van de zorgverzekering, aangezien er een beroep bestaat bij andere rechtscolleges, met toepassing van de algemene bevoegdheidstoewijzing die door de federale wetgever aan de burgerlijke rechtscolleges is verleend. Daaruit volgt dat de decreetgever, zonder dat zulks kan worden verantwoord, afbreuk heeft gedaan aan de bevoegdheden die aan de federale wetgever zijn voorbehouden.

B.5.5.5. Het middel is in zijn tweede onderdeel gegrond.

Om die redenen,

het Hof

— vernietigt artikel 23 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering;

— verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 13 maart 2001, door de voormelde zetel, waarin rechter M. Bossuyt voor de uitspraak is vervangen door rechter L. Lavrysen, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,
M. Melchior.

SCHIEDSHOF

D. 2001 — 831

[C – 2001/21187]

Urteil Nr. 33/2001 vom 13. März 2001

Geschäftsverzeichnisnummer 1822

In Sacher: Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 30. März 1999 zur Organisation der Pflegeversicherung, erhoben von der Regierung der Französischen Gemeinschaft.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und G. De Baets, und den Richtern H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt und E. De Groot, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 25. November 1999 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 26. November 1999 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Regierung der Französischen Gemeinschaft, place Surlet de Chokier 15-17, 1000 Brüssel, Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 30. März 1999 zur Organisation der Pflegeversicherung (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 28. Mai 1999).

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 26. November 1999 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 10. Dezember 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 28. Dezember 1999.

Durch Anordnung vom 27. Januar 2000 hat der amtierende Vorsitzende die für die Einreichung eines Schriftsatzes vorgesehene Frist auf Antrag der Flämischen Regierung vom selben Tag um fünfzehn Tage verlängert.

Diese Anordnung wurde der Flämischen Regierung mit am 9. Februar 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die Flämische Regierung, place des Martyrs 19, 1000 Brüssel, hat mit am 9. Februar 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 23. Mai 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die klagende Partei hat mit am 9. Juni 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnungen vom 27. April 2000 und vom 26. November 2000 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 25. November 2000 bzw. 25. Mai 2001 verlängert.

Durch Anordnung vom 22. November 2000 hat der Vorsitzende M. Melchior die Rechtssache dem vollzählig tagenden Hof vorgelegt.

Durch Anordnung vom 22. November 2000 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 13. Dezember 2000 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 23. November 2000 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 13. Dezember 2000

— erschienen

. RA M. Bauwens, in Brüssel zugelassen, für die klagende Partei,

. RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung;

— haben die referierenden Richter P. Martens und H. Boel Bericht erstattet,

— wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

— wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachgebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. *In rechtlicher Beziehung*

— A —

In bezug auf die Zulässigkeit der Klage

A.1.1. Die Flämische Regierung führt in der Hauptsache an, daß die Klage unzulässig sei, weil die Französische Gemeinschaft als solche nicht die Rechtsfähigkeit besitze, um beim Schiedshof eine Nichtigkeitsklage einzureichen. Sie macht geltend, daß nur die Regierungen und die Präsidenten der gesetzgebenden Versammlungen auf Antrag von zwei Dritteln ihrer Mitglieder über die erforderliche Rechtsfähigkeit zur Eingabe einer solchen Klage verfügten.

A.1.2. Die Flämische Regierung führt hilfsweise an erster Stelle an, daß die Klage aufgrund mangelnden Interesses unzulässig sei. Sie ist der Auffassung, daß die Klage der Französischen Gemeinschaft, falls diese als solche die erforderliche Rechtsfähigkeit aufweise, als Klage einer juristischen Person im Sinne von Artikel 2 Nr. 2 des Sondergesetzes über den Schiedshof anzusehen sei und daß sie folglich ihr Interesse an der Anfechtung des Dekrets nachweisen müsse. Die Flämische Regierung erkenne nicht, in welcher Hinsicht die Französische Gemeinschaft unmittelbar und in ungünstigem Sinne vom angefochtenen Dekret betroffen sein könnte.

A.1.3. Die Flämische Regierung ist hilfsweise an zweiter Stelle der Auffassung, daß die Klage, falls davon auszugehen sei, daß sie von der Regierung der Französischen Gemeinschaft ausgehe, als unzulässig zu betrachten sei wegen Mißachtung von Artikel 7 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, da der Klage nicht eine beglaubigte Abschrift des Klageerhebungsbeschlusses beigefügt worden sei. Die Flämische Regierung ist der Auffassung, daß diese Unterlassung nicht im nachhinein wiedergutmacht werden könne.

A.2. In ihrem Erwidernsschriftsatz erklärt die Regierung der Französischen Gemeinschaft, daß der per Einschreiben vom 25. November 1999 eingereichten Nichtigkeitsklage die gleichlautende Abschrift des Beschlusses vom 8. November 1999 beigefügt worden sei, mit dem die Regierung der Französischen Gemeinschaft beschlossen habe, die Nichtigkeitsklage gegen das angefochtene Dekret einzureichen.

Folglich sei die Unzulässigkeitseinrede, die aus der Nichteinhaltung von Artikel 7 Absatz 2 des Sondergesetzes über den Schiedshof abgeleitet sei, faktisch mangelhaft, und man könne nicht anzweifeln, daß die Klage tatsächlich rechtsgültig durch die Regierung der Gemeinschaft eingereicht worden sei, die für sich nicht ein Interesse an der von ihr angestrebten Nichtigkeitserklärung nachweisen müsse.

*Zur Hauptsache**Erster Klagegrund*

A.3.1. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft leitet einen ersten Klagegrund aus dem Verstoß gegen Artikel 128 § 1 Absatz 1 der Verfassung und Artikel 5 § 1 II des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen ab. Sie ist der Auffassung, daß der Versicherungsmechanismus, der durch das von ihr angefochtene Dekret eingeführt werde, nicht zur Kategorie der personenbezogenen Angelegenheiten gehöre, für die die Gemeinschaftsräte zuständig seien. Sie führt an, daß man sich dem Gutachten des Staatsrates, wonach die Bestimmungen des Dekretsvorschlags eine ausreichende Zuständigkeitsgrundlage aufwiesen, da die Übernahme der Pflege als eine Form der Sozialhilfe für Personen in einer Lage der Bedürftigkeit angesehen werden könne, nicht anschließen könne, weil die Sozialhilfe ein Vorrecht der Person sei und weder mit der Notwendigkeit des vorherigen Beitritts zu einer Versicherungskasse, noch mit der Zahlung von Beiträgen, noch mit dem Vorhandensein einer Behinderung gleich welcher Art, noch mit der Ausarbeitung eines Systems des Risikoausgleichs zwischen Kassen vereinbar sei.

A.3.2. Die Flämische Regierung macht geltend, daß die durch das Dekret organisierte Palliativhilfe, die *per definitionem* materieller Art sei, gezwungenermaßen eine « Sozialhilfe » sei, das heißt die Erbringung einer Dienstleistung mit dem Zweck « jeder Person die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen », das heißt eine Sozialhilfe im Sinne von Artikel 5 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980. Im übrigen könne die Zuständigkeit der Gemeinschaft ebenfalls auf ihrer Zuständigkeit für die Familienpolitik oder für die Seniorenpolitik fußen. Diese Sachbereiche seien insgesamt übertragen worden, und es könne keinen Spielraum für eine einschränkende Auslegung der übertragenen Zuständigkeiten geben. Sie fügt hinzu, daß die Französische Gemeinschaft nicht anführe, inwiefern die der Föderalbehörde durch das Sondergesetz vorbehaltenen Zuständigkeiten durch das angefochtene Dekret ausgeübt würden. Die Flämische Regierung ist schließlich der Auffassung, daß die Frage der etwaigen Unvereinbarkeit der Maßnahmen bezüglich der Sozialhilfe mit dem vorherigen Beitritt zu einer Pflegeversicherungskasse, mit der Zahlung von Beiträgen, mit dem Vorhandensein irgendeiner Behinderung oder mit einem System des Risikoausgleichs eine reine politische Frage sei, die durch den betreffenden Gesetzgeber zu beantworten sei.

A.3.3. In ihrem Erwidernsschriftsatz unterstreicht die Regierung der Französischen Gemeinschaft, daß das angefochtene Dekret einen neuen Mechanismus der Sozialversicherung einführe, der dazu diene, spezifische Kosten derjenigen, die dem System beigetreten seien, zu decken, wobei dieses System nicht mit demjenigen der Sozialhilfe zu verwechseln sei, weil es sich nicht um eine Hilfe, sondern um die Deckung eines bestimmten Risikos ungeachtet der Eigenschaft der Versicherten handle.

Zweiter Klagegrund

A.4.1. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft leitet den zweiten Klagegrund aus dem Verstoß gegen Artikel 128 § 1 Absatz 1 der Verfassung und gegen Artikel 5 § 1 II Nr. 4 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen ab, da das angefochtene Dekret bezwecke, den Benutzern, die nachwiesen, daß sie unter einer schweren und dauerhaften Einschränkung ihrer Eigenständigkeit litten, eine finanzielle Beihilfe zu gewähren, und da diese Bedingung zweifellos ganz oder teilweise auf die Situation von Personen mit einer Behinderung abziele, während die im Klagegrund angeführte Bestimmung die Regeln und die Finanzierung der Behindertenbeihilfen, einschließlich der persönlichen Akten, der Zuständigkeit der Dekretgeber entziehe.

A.4.2. Die Flämische Regierung ist zunächst der Auffassung, daß der Klagegrund faktisch mangelhaft sei, da das Dekret sich nicht nur auf Personen mit einer Behinderung beziehe, sondern auch auf alte und sehr alte Personen. Nach ihrer Auffassung beinhalte die Überlegung der Französischen Gemeinschaft, daß Behinderte nie in den Genuß der durch die Gemeinschaften vorgesehenen Sozialhilfe gelangen könnten.

Sie fügt hinzu, daß in jedem Fall die der Föderalbehörde vorbehaltenen Zuständigkeit auf diesem Gebiet sich nur auf die Regelung und die Finanzierung von Einkommensbeihilfen für Behinderte beziehe, während das angefochtene Dekret ausschließlich die Übernahme eines Kostenausgleichs vorsehe.

A.4.3. In ihrem Erwidernsschriftsatz stellt die Regierung der Französischen Gemeinschaft fest, daß die Flämische Regierung nicht nachweise, inwiefern das angefochtene Dekret nicht auf Behinderte anwendbar sei, und auch nicht, inwiefern eine Person mit eingeschränkter Eigenständigkeit nicht ganz oder teilweise eine behinderte Person entsprechend der Definition des Dekrets wäre. Dieses solle den betreffenden Personen einen finanziellen Ausgleich in Form von Pflegeschecks oder « damit gleichgestellten Unterstützungen » gewähren, was nicht eine direkte finanzielle Übernahme ausschließe. Dieser Ausgleich stelle eindeutig eine Beihilfe im Sinne von Artikel 5 § 1 II Nr. 4 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 dar.

Dritter Klagegrund

A.5.1. Der dritte Klagegrund ist aus dem Verstoß gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 Nrn. 3 und 12 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 abgeleitet. Im ersten Teil dieses Klagegrunds führt die Regierung der Französischen Gemeinschaft an, daß der föderale Gesetzgeber für die Einkommenspolitik zuständig sei. Indem das Dekret jedoch die Erhebung von Jahresbeiträgen bei den Mitgliedern der Pflegeversicherungskassen organisiere, wirke es sich auf die Einkünfte dieser Mitglieder aus, dies mit dem Umstand, daß einer breiten Mehrheit von ihnen der Beitritt auferlegt werde. Die Regierung schlußfolgert, daß das Dekret somit unmittelbar die Einkommenspolitik betreffe und sich überdies auf den allgemeinen normgebenden Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion auswirken könne.

A.5.2. Im zweiten Teil dieses Klagegrunds führt die Regierung der Französischen Gemeinschaft an, daß der durch das angefochtene Dekret eingeführte Mechanismus sämtliche Merkmale eines Systems der sozialen Sicherheit aufweise und daß der Dekretgeber somit eindeutig auf die Befugnisse übergreife, die der Föderalbehörde vorbehalten seien.

A.5.3. Die Flämische Regierung ist der Auffassung, daß der Klagegrund in beiden Teilen faktisch mangelhaft sei, weil das angefochtene Dekret nicht auf die Bereiche der Einkommenspolitik, der Wirtschafts- und Währungsunion oder der sozialen Sicherheit übergreife, es sei denn, diese Sachbereiche seien in derart weitem Sinne auszulegen, daß jede Maßnahme der Region oder der Gemeinschaft mit diesen Bereichen verbunden sei. Diese Zuständigkeitsvorbehalte dürften auf keinen Fall so weit gehen, daß den Gemeinschaften und Regionen die Möglichkeit entzogen würde, in der Ausübung ihrer Befugnisse finanziell einzugreifen. Die Flämische Regierung erkenne ebenfalls nicht, inwiefern das angefochtene Dekret sich auf die Einkommenspolitik oder die einheitliche Regelung der Wirtschaftsorganisation in einem integrierten Markt auswirken könne. In bezug auf die soziale Sicherheit könne der Zuständigkeitsvorbehalt des föderalen Gesetzgebers nur den Schutz vor den Risiken betreffen, auf die sich die vor 1980 bestehende belgische Gesetzgebung der sozialen Sicherheit bezogen habe. Man könne jedoch nicht geltend machen, daß das im angefochtenen Dekret vorgesehene Risiko, nämlich « die eingeschränkte Eigenständigkeit », ein zu dieser Gesetzgebung gehörendes Risiko sei.

A.5.4. In ihrem Erwidernsschriftsatz hebt die klagende Partei einerseits hervor, daß die erforderlichen Beiträge sich unmittelbar auf die Einkünfte der Versicherten auswirken könnten, und andererseits, daß man nicht ausschließen könne, daß das angefochtene Dekret einen Einfluß auf die Wahl des Aufenthaltsortes ausüben könne, und schließlich, daß das somit ausgearbeitete System der Sozialversicherungen unmittelbar die ausschließliche Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers für den Sachbereich der sozialen Sicherheit beeinträchtige.

Vierter Klagegrund

A.6.1. Dieser Klagegrund ist aus dem Verstoß gegen Artikel 128 § 2 der Verfassung abgeleitet. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft ist der Auffassung, daß das angefochtene Dekret eine Reihe von Regeln einführe, die auf Personen anwendbar seien, und nicht nur auf Institutionen, die in der Region Brüssel niedergelassen seien, was im Widerspruch zu der im Klagegrund erwähnten Bestimmung stehe.

A.6.2. Die Flämische Regierung ist der Auffassung, daß der Klagegrund faktisch mangelhaft sei, weil einerseits die Anwendung des angefochtenen Dekrets auf Brüssel notwendigerweise auf der Grundlage des Beitritts der betreffenden Einwohner zu einer « ausschließlich der Flämischen Gemeinschaft zugehörigen » Versicherungskasse erfolge und andererseits die betroffenen Brüsseler im Gegensatz zu den Einwohnern des niederländischen Sprachgebietes keineswegs verpflichtet seien, sich anzuschließen.

A.6.3. In ihrem Erwidernsschriftsatz bemerkt die Regierung der Französischen Gemeinschaft, daß das angefochtene Dekret eine Vielfalt von Rechtsregeln vorschreibe, die sich unmittelbar an die Brüsseler richteten, die einer Kasse beigetreten seien. Die Klägerin nennt die Zahlung des Jahresbeitrags, das Antragsverfahren für die Kostenübernahme, die Einhaltung der Modalitäten zur Anfechtung von Entscheidungen der Kassen und die durch das Dekret auferlegten Rechtsmittel. Sie fügt hinzu, daß der Umstand, daß die Brüsseler zuvor freiwillig dem System beigetreten seien, nicht geeignet sei, den Verstoß gegen die Regel auszuschließen, wonach natürliche Personen mit Hauptaufenthaltort in Brüssel nicht Rechtsnormen, die von der Flämischen Gemeinschaft vorgeschrieben würden, unterworfen werden könnten.

Fünfter Klagegrund

A.7.1. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft leitet einen letzten Klagegrund aus dem Verstoß gegen die Artikel 146 und 157 Absatz 3 der Verfassung und gegen Artikel 19 § 1 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen ab. Der erste Teil dieses Klagegrunds bezieht sich auf Artikel 8 § 4 des angefochtenen Dekrets, und der zweite Teil bezieht sich auf Artikel 23 des Dekrets. Die Klägerin ist der Auffassung, daß diese beiden Bestimmungen die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit einzuleiten schienen, die über Beschwerden von Benutzern gegen Entscheidungen der Pflegeversicherungskassen befinden sollten, was im Widerspruch zu den im Klagegrund angeführten Bestimmungen stehe.

A.7.2. Die Flämische Regierung ist der Auffassung, daß der Klagegrund teilweise faktisch mangelhaft sei, da die in Artikel 8 § 4 des angefochtenen Dekrets vorgesehene Beschwerde gar keine gerichtliche Klage sei, sondern eine Verwaltungsklage, denn die betreffende Entscheidung werde nicht kontrolliert, sondern neu gefaßt und somit durch eine neue Verwaltungshandlung ersetzt.

Im übrigen ist die Flämische Regierung der Auffassung, daß das Dekret aus Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 die Befugnis schöpfe, Streitsachen in bezug auf Bestimmungen des Dekrets durch die Arbeitsgerichte beilegen zu lassen. Im vorliegenden Fall sei die Notwendigkeit der Maßnahme in Verbindung mit dem Umstand, daß der Sachbereich sich nicht für eine differenzierte Regelung eigne und nur eine marginale Auswirkung habe, eindeutig.

A.7.3. In ihrem Erwidernsschriftsatz vertritt die Regierung der Französischen Gemeinschaft den Standpunkt, daß die Verwendung des Begriffes «Einspruch» dem von der Flämischen Regierung dargelegten Sachverhalt zu widersprechen scheine, insofern eine solche Beschwerde einen gerichtlichen Beigeschmack habe, der nicht mit den Befugnissen der Teilentitäten vereinbar sei. In bezug auf die Änderung der Zuständigkeiten des Arbeitsgerichtes präzisiert die klagende Partei, daß es dem Hof obliegen werde, die vorgebliche Eindeutigkeit der Gründe zu beurteilen, die nach Auffassung der Flämischen Gemeinschaft die Inanspruchnahme von Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 rechtfertigten.

— B —

In bezug auf die Zulässigkeit

B.1. Obwohl die Klage gemäß dem Wortlaut der Klageschrift durch «die Französische Gemeinschaft, vertreten durch ihre Regierung» eingereicht worden sei, wird aus dem beigefügten Dokument ersichtlich, daß tatsächlich die Regierung der Französischen Gemeinschaft den Beschluß zur Befassung des Hofes gefaßt hat. Die falsche Wortwahl zu Beginn der Klageschrift kann in diesem Fall nicht auf die Unzulässigkeit der Klage schließen lassen. Diese wurde in Anwendung von Artikel 2 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof eingereicht.

Folglich ist die Regierung der Französischen Gemeinschaft die klagende Partei und besitzt sie die erforderliche Eigenschaft und braucht sie ihr Interesse nicht nachzuweisen.

Die Unzulässigkeitseinreden werden abgewiesen.

Zur Hauptsache

Hinsichtlich des angefochtenen Dekrets

B.2.1. Das angefochtene Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 30. März 1999 trägt die Überschrift: «Dekret zur Organisation der Pflegeversicherung». Gemäß dem Wortlaut von Artikel 3 dieses Dekrets gibt diese Versicherung «Anrecht auf die Übernahme der für nicht ärztliche Hilfe- und Dienstleistungen anfallenden Kosten durch eine Pflegeversicherungskasse». Der Beitritt zu dieser Kasse ist Gegenstand von Artikel 4, der besagt:

«§ 1. Jede Person mit Wohnsitz im niederländischen Sprachgebiet muß einer kraft dieses Dekrets anerkannten Pflegeversicherungskasse beitreten.

Jede Person, die nicht innerhalb der von der Regierung festzusetzenden Frist einer anerkannten Pflegeversicherungskasse beigetreten ist, wird von Amts wegen der Pflegeversicherungskasse angeschlossen, die durch den Flämischen Pflegeversicherungsfonds eingerichtet wird. In diesem Fall wird die betroffene Person unverzüglich schriftlich benachrichtigt. Dieser Anschluß wird hinfällig, wenn der Betroffene inzwischen einer anerkannten Pflegeversicherungskasse beigetreten ist.

§ 2. Jede Person mit Wohnsitz im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt hat die Möglichkeit, freiwillig einer durch dieses Dekret anerkannten Pflegeversicherungskasse beizutreten.

§ 3. Die Regierung legt die spezifischen Regeln für den Beitritt fest, einschließlich der Mindestaufenthaltsdauer sowie der Mindestanschlußdauer, die erforderlich sind, damit eine Übernahme beansprucht werden kann.»

B.2.2. Die zur Anwendung des Dekrets sachdienlichen Definitionen sind in Artikel 2 enthalten, der besagt:

«In diesem Dekret gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. nicht ärztliche Hilfe- und Dienstleistungen: die Hilfe und Unterstützung durch Dritte für eine Person mit beschränkter Eigenständigkeit in einem Heim, teilweise in einem Heim oder ambulant;

2. eingeschränkte Eigenständigkeit: Lage einer Person, deren Fähigkeiten, sich selbst zu versorgen, begrenzt sind. Unter Eigenständigkeit ist zu verstehen: die Entscheidungen und Handlungen einer natürlichen Person in ihrem Alltagsleben zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse sowie die damit verbundenen Tätigkeiten, die sich insbesondere auf die Ausführung von Haushaltstätigkeiten und die Fähigkeit zur Herstellung von gesellschaftlichen Kontakten, zur Selbstentfaltung und zur zeitlichen und räumlichen Orientierung beziehen;

3. Benutzer: jede natürliche Person, die aufgrund einer eingeschränkten Eigenständigkeit nicht ärztliche Hilfe- und Dienstleistungen in Anspruch nimmt;

4. Einrichtung: die Einrichtung, die professionell eine oder mehrere Formen der nicht ärztlichen Hilfe- und Dienstleistung erteilt oder organisiert;

5. beruflicher Pflegeleistender: eine natürliche Person, die auf beruflicher Basis nicht ärztliche Hilfe- und Dienstleistungen erteilt;

6. freiwilliger Betreuer: eine natürliche Person, die auf nicht beruflicher Basis nicht ärztliche Hilfe- und Dienstleistungen erteilt.»

B.2.3. Die Artikel 5 und 6 legen die Anwendungsbedingungen des Dekrets fest. Die Artikel 7 bis 10 organisieren das Verfahren, das man einzuhalten hat, um dafür in Betracht zu kommen. Artikel 11 sieht die Schaffung eines «Flämischen Pflegeversicherungsfonds» vor und beschreibt die ihm anvertrauten Aufgaben. Artikel 12 gestattet es der Regierung, einen Beirat einzusetzen. Artikel 13 zählt die Finanzierungsquellen des Fonds auf, darunter eine Zuweisung aus dem allgemeinen Haushalt der Flämischen Gemeinschaft (Nr. 1) sowie Einnahmen aus den Solidaritätsbeiträgen (Nr. 3).

Die anderen Bestimmungen des Dekrets beziehen sich auf Pflegeversicherungskassen (Artikel 14 bis 18), die Aufsicht und die Kontrolle über die Pflegeversicherungskassen und den Fonds (Artikel 19 bis 21). Die Artikel 22 bis 24 enthalten Strafbestimmungen und legen das Inkrafttreten des Dekrets fest.

In bezug auf die drei ersten Klagegründe

B.3.1. Artikel 128 § 1 Absatz 1 der Verfassung bestimmt:

«Die Räte der Französischen und der Flämischen Gemeinschaft regeln durch Dekret, jeder für seinen Bereich, die personenbezogenen Angelegenheiten sowie in diesen Angelegenheiten die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften und die internationale Zusammenarbeit, einschließlich des Abschlusses von Verträgen.»

B.3.2. Laut Artikel 5 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen sind die personenbezogenen Angelegenheiten:

«II. Was die Unterstützung von Personen betrifft:

1. Die Familienpolitik einschließlich aller Formen der Hilfe und Unterstützung für Familien und Kinder.
 2. Die Politik im Bereich der Sozialhilfe, einschließlich der Grundregeln über die öffentlichen Sozialhilfzentren, mit Ausnahme:
 - a) der Festlegung des Mindestbetrags, der Bewilligungsbedingungen und der Finanzierung des gemäß der Gesetzgebung zur Einführung eines Anspruchs auf ein Existenzminimum gesetzlich garantierten Einkommens;
 - [...]
 4. Die Politik für Behinderte einschließlich der beruflichen Ausbildung, Umschulung und Weiterbildung von Behinderten, mit Ausnahme:
 - a) der Regeln über die Bezuschussung von Behinderten und deren Finanzierung, einschließlich der individuellen Akten;
 - b) der Regeln über die finanzielle Unterstützung zur Beschäftigung von behinderten Arbeitnehmern, die Arbeitgebern gewährt wird, die Behinderte beschäftigen.
 5. Die Politik für Betagte, mit Ausnahme der Festsetzung des Mindestbetrags, der Bewilligungsbedingungen und der Finanzierung des Einkommens, das betagten Personen gesetzlich garantiert wird.
- [...]»

B.3.3. Aus diesen Bestimmungen ist abzuleiten, daß der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften als personenbezogene Sachbereiche den gesamten Bereich der Unterstützung von Personen übertragen wollten und daß dieser insbesondere die Hilfe und Unterstützung für Familien, die Sozialhilfepolitik, die Behindertenpolitik und die Seniorenpolitik umfaßt. Insofern das Dekret die Übernahme der Kosten von Personen mit beschränkter Eigenständigkeit vorsieht, ergreift es Maßnahmen, die zu diesen Sachbereichen gehören.

B.3.4. Es ist unwesentlich, ob die Kategorie der Nutznießer der angefochtenen Maßnahmen nicht ausdrücklich in der Aufzählung von Artikel 5 § 1 II des Sondergesetzes vom 8. August 1980 erwähnt ist. Es ist nämlich davon auszugehen, daß der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber, insofern sie nichts anderes festgelegt haben, den Gemeinschaften und den Regionen die vollständige Befugnis zur Festlegung der Regeln in bezug auf die ihnen zugewiesenen Sachbereiche übertragen haben.

Die Hilfe, die die Gemeinschaften vorsehen können, ist also nicht auf die in Artikel 5 § 1 II aufgezählten Kategorien von Personen begrenzt.

B.3.5. Es ist ebenfalls gleich, ob der Gesetzgeber sich für ein System der Versicherung, des Beitritts, von Beiträgen oder des Risikoausgleichs entschieden hat. Hierbei handelt es sich um Modalitäten, deren Festlegung der zuständigen Behörde obliegt, ohne daß diese Entscheidung den Grundsatz ihrer Zuständigkeit in Frage stellen könnte, vorbehaltlich dessen, was unter B.3.9.1 bis B.3.9.3 geprüft wird.

B.3.6. Bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit dürfen die Gemeinschaften jedoch nicht die Sachbereiche regeln, auf die sich Artikel 5 § 1 II Nr. 2 Buchstabe a) und Nr. 4 Buchstaben a) und b) bezieht, und dürfen sie ebenfalls nicht andere Zuständigkeiten des Föderalstaates beeinträchtigen, die ihm ausdrücklich durch die Verfassung oder durch Sondergesetze zugeteilt werden oder die zu seinen Restbefugnissen gehören, solange Artikel 35 der Verfassung nicht ausgeführt ist.

B.3.7. Der Vorteil einer Pflegeversicherung, durch die eine Versicherungskasse Kosten für nicht ärztliche Hilfe- und Dienstleistungen, die Personen mit beschränkter Eigenständigkeit erteilt werden, übernimmt, ohne daß es notwendig ist, daß sie notleidend sind, betrifft weder die Regeln über das Existenzminimum noch die Regeln über die Finanzierung der Behindertenzulagen. Sicherlich können unter den Empfängern von Vorteilen aufgrund des Dekrets Personen gehören, die Anspruch auf diese Maßnahmen haben oder haben könnten. Doch aus den im Sondergesetz vorgesehenen Ausnahmen ist nicht abzuleiten, daß die Gemeinschaften diese Personen nicht aus anderen Gründen in den Genuß anderer Hilfsmaßnahmen gelangen lassen könnten, vorausgesetzt, die Gemeinschaften beabsichtigen nicht, dasjenige zu regeln, was der Gesetzgeber ausschließlich aus ihrem Zuständigkeitsbereich ausgeklammert hat. Aus dem eigentlichen Text des obengenannten Artikels 5 § 1 II geht im Gegenteil hervor, daß der Sondergesetzgeber die Absicht hatte, es den Gemeinschaften zu verbieten, die gleichen Sachbereiche zu behandeln, aber nicht, sich derselben Personen anzunehmen, um die sich der föderale Gesetzgeber kümmert.

B.3.8. Der Sachbereich, der Gegenstand des Dekrets ist, gehört also grundsätzlich zu der Zuständigkeit, die den Gemeinschaften durch Artikel 5 § 1 II des Sondergesetzes vom 8. August 1980 erteilt wurde.

B.3.9.1. Es bleibt jedoch zu prüfen, ob die Flämische Gemeinschaft bei der Ausübung einer ihr obliegenden Zuständigkeit nicht Maßnahmen ergriffen hat, die zur Folge haben, daß auf eine andere föderale Zuständigkeit übergegriffen wird als diejenige, auf die sich die in Artikel 5 § 1 II des Sondergesetzes aufgezählten Ausnahmen beziehen.

B.3.9.2. Die angefochtenen Maßnahmen werden Auswirkungen auf die Einkünfte derjenigen haben, die in ihren Genuß gelangen, weil sie ihnen gewisse Kosten ersparen werden. Daraus ergibt sich jedoch nicht, daß der Dekretgeber die Zuständigkeit für die Einkommenspolitik mißachtet hätte, die Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 Nr. 3 der Föderalbehörde vorbehält. Eine solche Zuständigkeit betrifft Maßnahmen allgemeiner Art, mit denen die Föderalbehörde das Einkommensniveau regelt. Der föderale Gesetzgeber könnte über seine Zuständigkeit für die Einkommenspolitik die Gemeinschaften nicht daran hindern, den Sachbereich der Unterstützung von Personen zu regeln, der es beinhaltet, daß zugunsten der Personen finanzielle Maßnahmen ergriffen werden.

Durch ihre begrenzte Höhe und Auswirkung gefährden die angefochtenen Maßnahmen ebenfalls nicht die Wirtschafts- und Währungsunion.

B.3.9.3. Schließlich muß man sich die Frage stellen, ob das angefochtene Dekret nicht auf die Zuständigkeiten bezüglich der sozialen Sicherheit übergreift, die Artikel 6, § 1, VI, Absatz 5, Nr. 12 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 der Föderalbehörde vorbehält.

Indem der Sondergesetzgeber der Föderalbehörde den Sachbereich der sozialen Sicherheit vorbehalten hat, wollte er verbieten, daß die Gemeinschaften und Regionen sich in die durch die Föderalbehörde festgelegte Regelung einmischen könnten. Insofern er den Gemeinschaften die Zuständigkeit erteilt hat, Hilfsmaßnahmen zugunsten der unter B.3.3 erwähnten Kategorien von Personen zu ergreifen, hat er jedoch notwendigerweise zugelassen, daß mit diesen Maßnahmen Personen geholfen werden kann, die im übrigen in den Genuß des Systems der sozialen Sicherheit gelangen können. Diese beiden Zuweisungen von Zuständigkeiten sind in einer Weise auszulegen, die sie miteinander vereinbar macht. Man kann nämlich nicht davon ausgehen, daß von den Gemeinschaften nur Personen geholfen werden könnte, die dies nicht benötigen. Der Dekretgeber hat im übrigen jedes Übergreifen ausgeschlossen, indem er in Artikel 6 § 2 des Dekrets vorgesehen hat, daß die Übernahme verweigert wird, wenn der Benutzer Anspruch auf die Deckung derselben Kosten aufgrund anderer Gesetzes-, Dekrets- oder Verordnungsbestimmungen hat.

Als über die Zuständigkeit einer Gemeinschaft hinausgehende Maßnahmen sollten solche angesehen werden, mit denen sie beabsichtigen würde, eine Regel der sozialen Sicherheit abzuändern, sie zu ersetzen, davon abzuweichen oder sie aufzuheben. Doch eine Gemeinschaft überschreitet nicht ihre Zuständigkeiten, wenn sie im Rahmen der ihr auf dem Gebiet der Unterstützung von Personen erteilten Zuständigkeiten gewissen Personen eine besondere Hilfe gewährt, die sich von denjenigen unterscheidet, die durch die von der Föderalbehörde organisierte Regelung der sozialen Sicherheit gewährt werden, und dies ohne einen dieser Behörde vorbehaltenen Sachbereich anzutasten.

B.3.10. Folglich hat die Flämische Gemeinschaft eine Zuständigkeit ausgeübt, die ihr obliegt, ohne auf diejenigen überzugreifen, die die Verfassung oder das Sondergesetz zur Reform der Institutionen der Föderalbehörde vorbehält.

Die drei ersten Klagegründe sind unbegründet.

In bezug auf den vierten Klagegrund

B.4.1. Laut Artikel 128 § 2 der Verfassung haben die Dekrete, mit denen die Gemeinschaften die personenbezogenen Angelegenheiten regeln,

«jeweils Gesetzeskraft im französischen Sprachgebiet beziehungsweise im niederländischen Sprachgebiet sowie, außer wenn ein Gesetz, das mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen wird, etwas anderes festlegt, in bezug auf die im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt errichteten Einrichtungen, die aufgrund ihrer Organisation als ausschließlich zu der einen oder der anderen Gemeinschaft gehörend zu betrachten sind».

B.4.2. Während Artikel 4 § 1 des Dekrets vorsieht, daß jede Person mit Wohnsitz im niederländischen Sprachgebiet einer anerkannten Pflegeversicherungskasse beitreten muß und daß sie andernfalls von Amts wegen der vom Flämischen Pflegeversicherungsfonds eingerichteten Kasse angeschlossen wird, gilt dies nicht für die Personen mit Wohnsitz im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt. Für diese sieht Artikel 4 § 2 vor, daß sie die Möglichkeit haben, «freiwillig einer [...] Pflegeversicherungskasse beizutreten».

B.4.3. Folglich finden die Bestimmungen des Dekrets verpflichtend Anwendung auf die im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt eingerichteten Kassen, die der in Artikel 128 § 2 der Verfassung festgelegten Definition entsprechen, doch die Verpflichtungen für die Personen mit Wohnsitz in diesem Gebiet fußen auf ihrer freien Entscheidung, einer solchen Kasse beizutreten, und sie sind nur verpflichtet, sie einzuhalten, solange sie angeschlossen bleiben.

B.4.4. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, daß das angefochtene Dekret Personen mit Wohnsitz im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt Rechtsregeln auferlegt.

Der Klagegrund ist unbegründet.

In bezug auf den fünften Klagegrund

B.5.1. Nachdem der Gesetzgeber das von den Benutzern, die eine Beteiligung der Kasse wünschen, einzuhaltende Verfahren beschrieben hat, bestimmt er in Artikel 8 § 4:

«Der Benutzer kann Einspruch gegen die von der Pflegeversicherungskasse ins Auge gefaßte Entscheidung einlegen. Die Regierung regelt das Beschwerdeverfahren. Sie kann eine disziplinübergreifend zusammengesetzte Beschwerdekommision einsetzen oder bestimmen, wer die Beschwerde behandelt.

[...]

B.5.2. Artikel 23 des angefochtenen Dekrets besagt:

«Artikel 582 des Gerichtsgesetzbuches wird für die Flämische Gemeinschaft eine Nr. 6 mit folgendem Wortlaut hinzugefügt:

’ 6. Streitsachen bezüglich der sich aus der Anwendung des Dekrets vom (...) zur Organisation der Pflegeversicherung ergebenden Rechte und Pflichten.’»

B.5.3. Die klagende Partei führt in einem ersten Teil an, daß der Dekretgeber ein Rechtsprechungsorgan eingesetzt und dessen Zuständigkeiten festgelegt habe, unter Mißachtung von Artikel 147 der Verfassung, und in einem zweiten Teil, daß er dem Arbeitsgericht eine neue Zuständigkeit verliehen und damit gegen die Artikel 146 und 157 Absatz 3 der Verfassung verstoßen habe.

B.5.4. Was den ersten Teil betrifft, ist nirgends ersichtlich, daß der Dekretgeber durch Artikel 8 § 4 beabsichtigt hätte, eine Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen. Er hat lediglich ein Verwaltungsbeschwerdeverfahren festgelegt. In diesem Teil ist der Klagegrund nicht annehmbar.

B.5.5.1. Was den zweiten Teil betrifft, bestimmt Artikel 146 der Verfassung:

«Ein Gericht und ein Organ der streitigen Gerichtsbarkeit dürfen nur aufgrund eines Gesetzes eingesetzt werden. [...]

Artikel 157 Absatz 3 der Verfassung bestimmt:

«Das Gesetz regelt auch die Organisation der Arbeitsgerichte, ihre Zuständigkeit, die Weise der Ernennung sowie die Dauer des Amtes ihrer Mitglieder.»

Diese Bestimmungen behalten dem föderalen Gesetzgeber die Zuständigkeit vor, Rechtsprechungsorgane einzusetzen und ihre Zuständigkeiten festzulegen.

B.5.5.2. Die Flämische Regierung beruft sich auf die Anwendung von Artikel 10 in Verbindung mit Artikel 19 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in der durch das Sondergesetz vom 16. Juli 1993 abgeänderten Fassung.

Damit diese Bestimmungen Anwendung finden können, ist es erforderlich, daß die angenommene Regelung notwendig ist zur Ausübung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft, daß dieser Sachbereich sich für eine unterschiedliche Regelung eignet und daß die betreffenden Bestimmungen nur einen marginalen Einfluß auf den Sachbereich haben.

B.5.5.3. Die Flämische Regierung führt in ihrem Schriftsatz an, es sei keineswegs angebracht, die Behandlung von Streitfällen bezüglich der Anwendung der Pflegeversicherung nicht zu regeln und sie folglich aufgrund des Gemeinrechtes je nach dem Wert des Antrags durch die Gerichte erster Instanz oder durch den Friedensrichter behandeln zu lassen, während die Streitfälle bezüglich der Anwendung anderer Regelungen in bezug auf die Sozialhilfe allesamt in den Zuständigkeitsbereich des Arbeitsgerichtes fallen.

B.5.5.4. Die Flämische Regierung gibt nicht an, und der Hof erkennt nicht, inwiefern die Abänderung der Zuständigkeiten der Arbeitsgerichte durch die angefochtene Bestimmung notwendig ist zur Ausübung der Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Organisation der Pflegeversicherung, da eine Einspruchsmöglichkeit bei anderen Gerichtsbarkeiten besteht, in Anwendung der allgemeinen Zuständigkeit, die der föderale Gesetzgeber den Zivilgerichtsbarkeiten verliehen hat. Folglich hat der Dekretgeber, ohne daß dies zu rechtfertigen wäre, die Zuständigkeiten verletzt, die dem föderalen Gesetzgeber vorbehalten sind.

B.5.5.5. Der Klagegrund ist in seinem zweiten Teil begründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

— erklärt Artikel 23 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 30. März 1999 zur Organisation der Pflegeversicherung für nichtig;

— weist die Klage im übrigen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 13. März 2001, durch die vorgenannte Besetzung, in der der Richter M. Bossuyt bei der Urteilsverkündung gemäß Artikel 110 desselben Gesetzes durch den Richter L. Lavrysen vertreten wird.

Der Kanzler,
P.-Y. Dutilleux.

Der Vorsitzende,
M. Melchior.

ARBITRAGEHOF

N. 2001 — 832

[C — 2001/21183]

Arrest nr. 36/2001 van 13 maart 2001

Rolnummer 1858

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 10 juni 1999 betreffende de sponsoring van evenementen die plaatsvinden in aan het Waalse Gewest toebehorende infrastructures of die door het Waalse Gewest gesubsidieerd worden, ingesteld door de Vlaamse Regering.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, A. Arts, M. Bossuyt en E. De Groot, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 december 1999 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 28 december 1999, heeft de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Waalse Gewest van 10 juni 1999 betreffende de sponsoring van evenementen die plaatsvinden in aan het Waalse Gewest toebehorende infrastructures of die door het Waalse Gewest gesubsidieerd worden (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 juni 1999, eerste uitgave).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 28 december 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

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

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 4 februari 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 februari 2000.

De Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, heeft een memorie ingediend bij op 22 maart 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 augustus 2000 ter post aangetekende brief.

De Vlaamse Regering heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 5 september 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 31 mei 2000 en 29 november 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 27 december 2000 en 27 juni 2001.

Bij beschikking van 21 december 2000 heeft voorzitter G. De Baets de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 25 januari 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 22 december 2000 ter post aangetekende brieven.