

KONINKRIJK BELGIE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 10e november 1983 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van decreet "betreffende de keuze van Brussel tot hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap", heeft de 17e november 1983 het volgend advies gegeven :

Het ontwerp van decreet waarover de Voorzitter van de Vlaamse Raad om advies vraagt, is op 28 juli 1983 door de Vlaamse Executieve bij de Vlaamse Raad ingediend zonder dat vooraf de Raad van State, afdeling wetgeving, in het stadium van het voorontwerp om advies is gevraagd. Die raadpleging is opgelegd door artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals dat artikel vervangen is bij artikel 18 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In zoverre dat nieuwe artikel 3 betrekking heeft op de vraag omtrent de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, Gemeenschappen en Gewesten, heeft de wetgever een bijzonder belang gehecht aan de raadpleging van de Raad van State; dat blijkt ten eerste uit het feit dat hij voor die bevoegdheidsvraag de raadpleging van de Raad van State verplicht heeft gesteld zelfs wanneer de dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd voor het voorontwerp van decreet of - niet alleen de Executieven, maar ook de nationale Regering is immers aan die verplichting onderworpen - voorontwerp van wet (paragraaf 2 van genoemd artikel 3); dat blijkt ten tweede uit het feit dat, indien de Raad van State adviseert tot de onbevoegdheid, het voorontwerp, in afwijking van wat de regel is bij negatieve adviezen van de afdeling wetgeving, niet gewoon verder kan worden behandeld : het wordt doorgezonden naar het Overlegcomité bedoeld in artikel 31 van voornoemde gewone wet (paragraaf 3 van genoemd artikel 3).

.../...

Daar komt bij dat, wanneer de wetgever de bepalingen van artikel 3 heeft aangenomen, hij, alweer in zoverre deze betrekking hebben op de vraag naar de onderlinge bevoegdheidsverdeling van Staat, Gemeenschappen en Gewesten, niet eigenmachtig is opgetreden, maar ter nakoming van een hem door de Grondwet opgelegde verplichting, te weten de verplichting een procedure in te stellen om de conflicten tussen wet en decreet, alsook tussen de decreten te voorkomen en te regelen (artikel 59bis, § 8, en artikel 107ter van de Grondwet).

Door in het stadium van het voorontwerp het onderhavige ontwerp niet voor advies aan de Raad van State voor te leggen, is de Vlaamse Executieve dus te kort gekomen aan een verplichting die de wetgever bijzonder gewichtig heeft geacht en die in de hoogste nationale norm welke iedere overheid bindt, de Grondwet, haar uiteindelijke grondslag vindt.

Zo voor de onderhavige zaak de Raad van State over dat niet raadplegen wil heenstappen, dan is het niet om juridische, maar om feitelijke redenen, die bovendien van uitzonderlijke aard zijn. De Vlaamse Executieve schijnt namelijk - het zij dan ten onrechte - van oordeel geweest te zijn dat ze er in casu niet toe gehouden was het advies van de afdeling wetgeving in te winnen; naar de memorie van toelichting die bij het ontwerp van decreet is gevoegd laat uitschijnen, zou ze tot die overtuiging gebracht zijn doordat de Raad van State op 11 mei 1983 advies heeft uitgebracht over een voorstel van decreet dat, net als het ontwerp van

.../...

decreet, bepaalde dat Brussel de hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap is (1); aldus zou, steeds naar de memorie van toelichting laat vermoeden, de Vlaamse Executieve de mening zijn toegedaan dat, daar de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds haar mening te kennen had gegeven over de vraag of de Vlaamse Gemeenschap een hoofdstad kan kiezen, deze afdeling niet opnieuw daaromtrent om advies gevraagd moest worden - wellicht zelfs niet mocht worden -, zulks des te min daar met het onderhavige ontwerp de Vlaamse Executieve, althans in haar opvatting, zich conformeert aan het door de Raad van State uitgebrachte advies, daar anders gezegd met dat ontwerp "aan de bezwaren van de Raad van State wordt tegemoet gekomen", zoals de memorie van toelichting het uitdrukt.

Uit de omstandige omschrijving van de redenen die hem ertoe gebracht hebben over het niet raadplegen van de Raad van State, afdeling wetgeving, in het onderhavige geval heen te stappen, zal wel duidelijk geworden zijn, dat zodoende de Raad van State geenszins een later aanvoerbaar precedent wil scheppen.

+

+

+

(1) Het betreft het advies nr L. 15.454/VR (Doc. Vlaamse Raad, 179 (1982-1983) - nr 3).

Het ontwerp van decreet strekt ertoe te bepalen dat de stad Brussel de hoofdstad is van de Vlaamse Gemeenschap.

In zijn advies L. 15.454/VR van 11 mei 1983 over een voorstel en amendement op een voorstel van decreet "houdende instelling van een hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap" heeft de Raad van State gesteld dat de Gemeenschappen niet bevoegd zijn "om een hoofdstad in de zin eraan gegeven in de toelichting van het besproken voorstel te kiezen".

Voor het nu voorgelegde ontwerp van decreet gaat, blijkens de memorie van toelichting, de Vlaamse Executieve uit van de gedachte dat "aan de bezwaren van de Raad van State wordt tegemoet gekomen door aan het begrip "hoofdstad" een andere betekenis te geven dan in voormeld voorstel"; zij licht dat toe als volgt: "Het begrip "hoofdstad" is niet juridisch omschreven en is, in tegenstelling met wat de Raad van State schijnt voor te houden, niet onverbrekkelijk verbonden met het begrip "Staat". De zin welke aan de keuze van een hoofdstad gegeven wordt, kan louter symbolisch zijn, vergelijkbaar met de keuze van een vlag, een wapen, een feestdag of een volkslied. Het is in deze zin dat, los gezien van de plaats van de zetel der instellingen, voorgesteld wordt een hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap in te stellen".

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe men ertoe kan komen te stellen dat de aldus toegelichte betekenis van het begrip "hoofdstad" een andere is dan die welke in het voorstel van decreet aan dat begrip gegeven werd.

In zijn advies over dat voorstel heeft de Raad van State vastgesteld dat in de toelichting ervan het probleem van de keuze van een hoofdstad afgescheiden wordt gezien van het probleem van de zetel; de auteurs van het voorstel hebben, naar 's Raads inzicht, dus juist hetzelfde gedaan als nu de Vlaamse Executieve, die immers, blijkens de daarnet geciteerde passage uit de memorie van toelichting, het probleem van de hoofdstad eveneens "los (ziet) van de plaats van de zetel der instellingen". Tot hiertoe kan men dus alleen maar constateren dat er niet verschil in, maar wel eenheid van betekenis is tussen het begrip "hoofdstad" gehanteerd in het voorstel van decreet enerzijds, het ontwerp van decreet anderzijds.

Moet men wel tot een verschil in betekenis concluderen doordat in de memorie van toelichting van het ontwerp de zin die aan de keuze van een hoofdstad in dat ontwerp wordt gegeven, wordt beschreven als "louter symbolisch, vergelijkbaar met de keuze van een vlag, een wapen, een feestdag of een volkslied"?

De Raad van State meent dat het begrip "hoofdstad" ook in het voorstel van decreet in die zin begrepen moest worden, reden waarom hij in zijn advies bij het poneren dat "het begrip hoofdstad veelal (1) aan het begrip staat wordt gebonden" de tegenstelling kan maken met "bijvoorbeeld de vlag en het wapen", die natuurlijk symbolen zijn.

De Raad van State moge even expliciteren waarom hij mocht van oordeel zijn dat ook de indieners van het voorstel

.../...

(1) En niet "onverbreekelijk", wat volgens de memorie van toelichting de Raad "schijnt voor te houden".

van decreet het probleem van de hoofdstad los van het probleem van de zetel hebben gezien en dat ook voor hen de keuze van een hoofdstad de keuze van een symbool was.

"... De Vlaamse Gemeenschap dient een hoofdstad te hebben waar tevens de zetel is gevestigd van de Vlaamse wetgevende en uitvoerende machten", zo luidt het in de toelichting. Het gebruik van het woord "tevens" laat reeds uitschijnen dat de indieners de noties hoofdstad en zetel uit elkaar hebben gehouden. Verderop in de toelichting komt dat helemaal vast te staan, want daar gaan deze beide begrippen volledig uit elkaar : de praktische en relativiserende overweging : "Hiermede hoeft geen overconcentratie gepaard te gaan. Integendeel, wij blijven van oordeel dat de inspanning tot ontvetting en decentralisatie van Brussel dient opgevoerd te worden" kan enkel op de "zetel" betrokken worden; Brussel kan immers wel als "werkplaats" "ontvet" worden, niet als hoofdstad.

Op deze wijze sluit de toelichting aan bij het onderscheid in het advies van de Raad van State gemaakt bij de ontleding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen : de keuze van een "hoofdstad" is één zaak - een duidelijk politieke zaak - de keuze van de "werkplaats" een andere - een zaak die, al dan niet uitsluitend, als een technische aangelegenheid kan worden afgedaan - en zo, naar spreekt uit de toelichting, door de indieners van het voorstel mede is beschouwd.

Wat het symbolisch karakter van de keuze van Brussel als hoofdstad in het voorstel van decreet betreft, men kan kwalijk ontkennen dat dit in het licht wordt gesteld door een verantwoording als in de toelichting wordt gegeven : "Brussel is een aloude Nederlandse stad, die een grote rol heeft gespeeld in de geschiedenis van het Vlaamse volk. Wij beogen de

betrokkenheid van Brussel bij de Vlaamse Gemeenschap blijvend te benadrukken. Wij menen dat Brussel door haar historische waarde en haar actuele internationale betekenis, het meest in aanmerking komt om eveneens de functie van hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap waar te nemen"; zulke overwegingen wekken wel degelijk de gedachte op aan de keuze van een symbool.

+

De conclusie moet zijn dat evenzeer als het voorstel van decreet en wel om dezelfde redenen het ontwerp van decreet afgewezen moet worden wegens onbevoegdheid ~~ter zake~~ van de Gemeenschappen.

.....

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	J. BORRET,	
	S. FREDERICQ,	assessoren van de
	F. DE KEMPENEER,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	S. VAN AELST,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. VANDENDRIESSCHE,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.