KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 mei 1998 door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, ondertekend te Brussel op 5 mei 1998", heeft op 2 juni 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale, le 25 mai 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant approbation de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, signé à Bruxelles, le 5 mai 1998", a donné le 2 juin 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd

> "door het feit dat in artikel 3 van het Samenwerkingsakkoord sprake is van dwingende termijnen, ...
>
> In artikel 3 van het Samenwerkingsakkoord wordt immers gesteld dat :
>
> «Na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar armen het woord nemen, zullen de ondertekenende partijen onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden om de evolutie op alle in artikel 2 bedoelde gebieden te analyseren, opdat de bevoegde overheden op de meest passende manier kunnen ingrijpen. Een eerste reeks indicatoren zal worden vastgelegd voor november 1998.»
>
> Om deze doelstelling te kunnen halen, is het noodzakelijk dat het in het Samenwerkingsakkoord voorziene Steunpunt operationeel zou zijn tegen september 1998.".

*
* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, te Brussel op 5 mei 1998 gesloten tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Dit samenwerkingsakkoord beoogt de coördinatie van het beleid tot voorkoming van de bestaansonzekerheid, de bestrijding van de armoede en de integratie van de personen in de samenleving (artikel 1 van het samenwerkingsakkoord).

Een "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" (hierna te noemen : Steunpunt) wordt opgericht als drietalige instelling op federaal niveau, bij het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Het wordt gesubsidieerd door alle partijen bij het samenwerkingsakkoord (artikelen 5 en 6).

Om de twee jaar wordt door het Steunpunt een verslag opgemaakt over de bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en ongelijke toegang tot de rechten, op basis van de gegevens aangebracht door de overeenkomstsluitende partijen (artikel 2).

Die partijen onderzoeken ook op welke wijze kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten gebruikt of uitgewerkt kunnen worden om de evolutie van onzekere leefomstandigheden, armoede en sociale uitsluiting te analyseren, opdat de overheden op een passende wijze zouden kunnen ingrijpen (artikel 3).

Bij het Steunpunt wordt een beheerscomité opgericht dat o.m. moet toezien op de goede uitvoering van het samenwerkingsakkoord. Dit beheerscomité is samengesteld uit een voorzitter, vertegenwoordiger van de Eerste Minister, twaalf leden voorgedragen door de overeenkomstsluitende partijen, en drie leden met raadgevende stem (artikel 7).

Voorts voorziet het samenwerkingsakkoord in de oprichting van een "begeleidingscommissie". Die commissie is samengesteld uit de leden van het beheerscomité, alsmede uit vertegenwoordigers van de sociale partners, van de ziekteverzekeringsinstellingen, van de organisaties waar armen het woord nemen en van de afdeling Maatschappelijk Welzijn van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten. De begeleidingscommissie, voorgezeten door de federale minister of staatssecretaris die de maatschappelijke integratie onder zijn bevoegdheid heeft, dient i.h.b. de werkzaamheden van het Steunpunt te begeleiden (artikel 8).

Het samenwerkingsakkoord voorziet ook in een regelmatige bijeenroeping van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie (artikel 9). In het kader van die conferentie zullen de overeenkomstsluitende partijen de werking van het Steunpunt en van het samenwerkingsakkoord jaarlijks evalueren (artikel 10).

Ten slotte zal de federale regering het Parlement uitnodigen om bij de hernieuwing van de mandaten in de raad van beheer van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, rekening te houden met de bevestiging van de opdracht van het Centrum, in het bijzonder m.b.t. de strijd tegen elke vorm van uitsluiting (artikel 11).

OPMERKINGEN IN VERBAND MET HET SAMENWERKINGSAKKOORD

1. Uit het samenwerkingsakkoord en de ondertekening ervan blijkt dat het o.m. gesloten is door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt alleen in de artikelen 6, § 1, eerste lid, en 7, § 3, van het samenwerkingsakkoord met zoveel woorden vernoemd.

Dit is niet het geval in het opschrift en in de artikelen 4, §§ 1 en 2, en 6, §§ 2 en 3. Daarin is steeds sprake van de woorden "Gemeenschappen en Gewesten". Uit de tekst en de geest van het samenwerkingsakkoord volgt evenwel dat hieronder ook de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie begrepen moet worden.

2. De Raad van State stelt vast dat de Franse Gemeenschapscommissie niet betrokken werd bij het samenwerkingsakkoord, alhoewel zij in beginsel ook partij diende te zijn.

3. Luidens artikel 6 van het samenwerkingsakkoord wordt het Steunpunt gesubsidieerd door alle partijen bij het akkoord; voor 1998 bedraagt het totale budget van het Steunpunt 20.000.000 frank, waarvan o.m. 1.700.000 frank gedragen door het Waalse Gewest "in overleg met de Franse en de Duitstalige Gemeenschap" en 500.000 frank door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest "in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie".

Die bepaling moet allicht zo begrepen worden dat de genoemde gewesten waarborgen dat de bedoelde financiële bijdrage betaald zal worden, en dat zij eventueel met de andere genoemde overheden overeenkomen dat deze een deel van de bijdrage voor hun rekening nemen.

4. Uit artikel 7, § 2, van het samenwerkingsakkoord moet afgeleid worden dat er naast de voorzitter van het beheerscomité, die de Eerste Minister vertegenwoordigt, ook een ondervoorzitter van het beheerscomité en een coördinator van het Steunpunt zijn.

Het samenwerkingsakkoord bepaalt niet hoe die laatste personen worden aangewezen. Er moet derhalve aangenomen worden dat de ondervoorzitter verkozen wordt door het beheerscomité, uit zijn midden, en dat de coördinator wordt aangesteld door de terzake bevoegde federale overheid, rekening houdend met het functieprofiel bepaald door het beheerscomité (zie artikel 7, § 1, in fine).

5. Luidens de tweede volzin van artikel 11 van het samenwerkingsakkoord zal "bij het hernieuwen van de Raad van beheer van het Centrum (voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), de federale regering het Parlement ... uitnodigen rekening te houden met deze bevestiging op basis van de evaluatie voorzien door artikel 10".

In het licht van de bepalingen van het koninklijk besluit van 28 februari 1993 tot vaststelling van het organiek statuut van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, waaruit blijkt dat de leden van de raad van bestuur van het Centrum benoemd worden door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit (artikel 1, § 2), is het de Raad van State niet duidelijk wat de bedoeling is van die verbintenis aangegaan door de federale regering.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN GOEDKEURINGSWET

Artikel 2

Men vervange de woorden "ondertekend op ... en bij deze wet bijgevoegd" door de woorden "ondertekend te Brussel op 5 mei 1998".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door het feit dat in artikel 3 van het Samenwerkingsakkoord sprake is van dwingende termijnen, ...

In artikel 3 van het Samenwerkingsakkoord wordt immers gesteld dat :

«Na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar armen het woord nemen, zullen de ondertekenende partijen onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden om de evolutie op alle in artikel 2 bedoelde gebieden te analyseren, opdat de bevoegde overheden op de meest passende manier kunnen ingrijpen. Een eerste reeks indicatoren zal worden vastgelegd voor november 1998.»

Om deze doelstelling te kunnen halen, is het noodzakelijk dat het in het Samenwerkingsakkoord voorziene Steunpunt operationeel zou zijn tegen september 1998.".

*
* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*
* *

PORTEE DU PROJET

L’avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet l’approbation de l’accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, conclu à Bruxelles le 5 mai 1998 entre l’Etat fédéral, la Communauté et la Région flamandes, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune.

Cet accord de coopération vise à coordonner les politiques de prévention de la précarité d’existence, de lutte contre la pauvreté et d’intégration des personnes dans la société (article 1er de l’accord de coopération).

Un "Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale" (dénommé ci-après : Service) trilingue est créé au niveau fédéral, au Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme. Il est subventionné par tous les signataires de l’accord de coopération (articles 5 et 6).

Tous les deux ans, le Service rédige un rapport sur la précarité, la pauvreté, l’exclusion sociale et les inégalités d’accès aux droits, sur la base des données fournies par les parties signataires (article 2).

Ces parties examineront également quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés ou élaborés afin d'analyser l'évolution de la précarité, de la pauvreté et de l'exclusion sociale, de façon à permettre aux autorités d'intervenir de la manière la plus adéquate (article 3).

Un comité de gestion chargé entre autres de veiller à la bonne exécution de l'accord de coopération, est créé auprès du Service. Ce comité de gestion se compose d'un président représentant le Premier Ministre, de douze membres présentés par les parties signataires et de trois membres avec voix consultative (article 7).

L'accord de coopération prévoit également la création d'une "commission d'accompagnement". Celle-ci se compose de membres du comité de gestion ainsi que de représentants des interlocuteurs sociaux, des organismes assureurs, des organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment et de la section Aide sociale de l'Union des villes et communes belges. La commission d'accompagnement, présidée par le ministre fédéral ou le secrétaire d'Etat qui a l'intégration sociale dans ses attributions, est notamment tenue d'accompagner les travaux du Service (article 8).

L'accord de coopération prévoit également que la Conférence interministérielle de l'intégration sociale sera convoquée régulièrement (article 9). Dans le cadre de cette conférence, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service et la bonne exécution de l'accord de coopération (article 10).

Enfin, à l’occasion du renouvellement des mandats au conseil d’administration du Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme, le gouvernement fédéral invitera le Parlement à tenir compte du renforcement de la mission du Centre, notamment en matière de lutte contre toute forme d’exclusion (article 11).

OBSERVATIONS RELATIVES A L’ACCORD DE COOPERATION

1. Il appert du texte et de la signature de l’accord de coopération que celui-ci a entre autres été conclu par la Commission communautaire commune.

Seuls les articles 6, § 1er, alinéa 1er, et 7, § 3, de l’accord de coopération font expressément mention de la Commission communautaire commune.

Ce n’est pas le cas dans l’intitulé, ni aux articles 4, §§ 1er et 2, et 6, §§ 2 et 3, où il est toujours question des mots "Communautés et Régions". Il se déduit toutefois du texte et de l’esprit de l’accord de coopération qu’il faut également y inclure la Commission communautaire commune.

2. Le Conseil d’Etat constate que la Commission communautaire française n’a pas été associée à l’accord de coopération, bien qu’elle dût en principe être aussi partie à cet accord.

3. Selon l’article 6 de l’accord de coopération, le Service est subventionné par tous les partenaires; pour 1998, le budget total du Service s’élève à 20.000.000 de francs, dont 1.700.000 francs sont supportés par la Région wallonne "en concertation avec les Communautés française et germanophone" et 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale "en concertation avec la Commission communautaire commune".

Il faut sans doute interpréter cette disposition en ce sens que les régions précitées garantiront le paiement de la contribution financière visée et qu’elles conviendront éventuellement avec les autres autorités citées de leur imputer une part de la contribution.

4. Il se déduit de l’article 7, § 2, de l’accord de coopération qu’outre le président du comité de gestion, qui représente le Premier Ministre, il y a également un vice-président du comité de gestion et un coordinateur du Service.

L’accord de coopération ne précise pas de quelle manière ces personnes seront désignées. Force est de considérer dès lors que le vice-président est élu par le comité de gestion, en son sein, et que le coordinateur est désigné par l’autorité fédérale compétente en l’espèce, compte tenu du profil des fonctions défini par le comité de gestion (voir l’article 7, § 1er, in fine).

5. Selon la deuxième phrase de l'article 11 de l'accord de coopération, "à l'occasion du renouvellement du Conseil d'administration du Centre (pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), le Gouvernement fédéral invitera le Parlement à tenir compte de ce renforcement sur la base de l'évaluation prévue à l'article 10".

Vu les dispositions de l'arrêté royal du 28 février 1993 fixant le statut organique du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, dont il appert que les membres du conseil d'administration du Centre sont nommés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 1er, § 2), le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quel est le but de cet engagement souscrit par le gouvernement fédéral.

EXAMEN DU PROJET DE LOI D'APPROBATION

Article 2

Il conviendrait de remplacer les mots "signé à Bruxelles le ... et annexé à la présente loi" par les mots "signé à Bruxelles le 5 mai 1998".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

P. LEMMENS, staatsraden,
L. HELLIN, conseillers d'Etat,

A. ALEN, assessoren van de
H. COUSY, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw F. LIEVENS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. L. HELLIN.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, aditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER