



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.306/VR
van 19 juni 2014

avis 56.306/VR
du 19 juin 2014

over

sur

een ontwerp van
samenwerkingsakkoord
'inzake dak- en thuisloosheid'

un projet d'accord de
coopération 'concernant le
sans-abrisme et l'absence de
chez-soi'

Op 6 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke besturen, Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Landschappen, Openbare Nethed en Ontwikkelingssamenwerking en Gewestelijke Statistiek, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van samenwerkingsakkoord ‘inzake dak- en thuisloosheid’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 3 juni 2014. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 6 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du territoire, des Monuments et Sites, de la Propreté Publique, de la Coopération au développement et de la Statistique régionale, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours,^(**) sur un projet d'accord de coopération 'concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi'.

Le projet a été examiné par les chambres réunies le 3 juin 2014. Les chambres réunies étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX et Kaat LEUS, conseillers d'État, Lieven DENYS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juin 2014.

*

^(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Met het om advies voorgelegde ontwerp van samenwerkingsakkoord verbinden de partijen bij het akkoord¹ er zich toe om hun beleid tot voorkoming en bestrijding van de dak- en thuisloosheid voor te zetten, te coördineren en op elkaar af te stemmen op basis van een aantal principes. Zo kunnen de partijen bij het akkoord zich niet beroepen op de regels voor de bevoegdheidsverdeling om zich te onttrekken aan hun verantwoordelijkheid en verbinden ze zich ertoe om in dat geval gemeenschappelijke concrete oplossingen te vinden (artikel 1). Tevens verbinden de partijen er zich toe om hun inspanningen inzake het voorkomen en bestrijden van dak- en thuisloosheid beter op elkaar af te stemmen, ook tijdens de winterperiode, om sociale initiatieven uit te werken en om het verzamelen van gegevens en kennisbeheer te verzekeren (artikel 2). Daartoe omvat het ontwerp een aantal gemeenschappelijke definities betreffende dak- en thuisloosheid (artikel 3), specifieke bepalingen voor de winterperiode waarbij onder meer een Interministeriële Conferentie “Winteropvang Daklozen” wordt opgericht en engagementen wat het nemen van initiatieven inzake sociale innovatie betreft (artikelen 12 tot 15). Daarnaast worden de bestaande en geplande acties per betrokken partij (federale Staat, gemeenschappen en gewesten) opgelijst en engagementen opgenomen om de coördinatie van het beleid inzake dak- en thuisloosheid te verbeteren (artikelen 4 tot 11). Ten slotte bevat het ontwerp ook bepalingen inzake de gegevensuitwisseling. De Werkgroep Dakloosheid van de Interministeriële Conferentie “Integratie in de Samenleving” krijgt de bevoegdheid om te bepalen welke gegevens zullen worden verzameld zonder te raken aan de autonomie van de partijen inzake gegevensverzameling (artikelen 16 en 17). Het is ook in het kader van die interministeriële conferentie “Integratie in de Samenleving” en de werkgroep dakloosheid ervan, dat het te sluiten akkoord en de uitvoering ervan, jaarlijks zal worden geëvalueerd (artikel 18).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Een ontwerp van samenwerkingsakkoord is geen tekst die om voorafgaand advies aan de afdeling Wetgeving kan worden voorgelegd. Er dient immers te worden vastgesteld dat geen bepaling van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de afdeling Wetgeving de bevoegdheid verschaft advies te verstrekken over ontwerpen van samenwerkingsakkoorden.

3. Zulks neemt niet weg dat eenmaal het samenwerkingsakkoord tot stand is gekomen, dit is wanneer het door alle partijen zal ondertekend zijn,² de afdeling Wetgeving er alsnog toe kan worden gebracht om er kennis van te nemen, namelijk naar aanleiding van een aan de afdeling Wetgeving om advies voorgelegd voorontwerp of voorstel van wet, decreet of

¹ Aangezien het vooralsnog slechts een ontwerp van samenwerkingsakkoord betreft, is het akkoord uiteraard nog niet definitief tot stand gekomen of gesloten door de ondertekening ervan door de bij de onderhandeling van het samenwerkingsakkoord betrokken partijen.

² Er dient te worden opgemerkt dat bij een aanvraag om advies over een voorstel of voorontwerp van instemmingstekst een ondertekende en gedateerde versie van het samenwerkingsakkoord moet worden gevoegd zodat zekerheid bestaat over de definitieve versie van dat akkoord. De notificatie van het Overlegcomité waarin wordt vermeld dat de voorgestelde tekst van het samenwerkingsakkoord wordt goedgekeurd, volstaat in dat verband niet.

ordonnantie waarbij het betrokken parlement om instemming wordt verzocht. De akkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie worden geregeld, die de Staat, de Gemeenschap of het Gewest kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben immers eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken wetgevende vergadering(en) hebben gekregen.

Het kan niet worden uitgesloten dat ook in dit geval instemming van de wetgevende macht zich opdringt. Op het eerste gezicht kan immers niet worden uitgesloten dat het akkoord bepalingen zal bevatten die een parlementaire instemming behoeven zoals bijvoorbeeld de bepalingen die betrekking hebben op de duur van de winterperiode en de opvang van daklozen in die periode (artikel 14), die een verbintenis inhouden om gemeenschappelijke concrete oplossingen te vinden (artikel 1, tweede streepje) of die betrekking hebben op het verzekeren van gegevensuitwisseling (artikel 17, §§ 2 en 3).

*

PORTÉE DU PROJET

1. Par le projet d'accord de coopération soumis pour avis, les parties à l'accord¹ s'engagent à poursuivre, à coordonner et à harmoniser leur politique de prévention et de lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi sur la base d'un certain nombre de principes. Ainsi, les parties à l'accord ne peuvent invoquer les règles répartitrices de compétences pour se soustraire à leur responsabilité et s'engagent dans ce cas à trouver des solutions communes concrètes (article 1^{er}). Par ailleurs, elles s'engagent à mieux coordonner leurs efforts en matière de prévention et de lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, également pendant la période hivernale, à élaborer des initiatives sociales et à garantir la collecte de données et la gestion des connaissances (article 2). Le projet comporte à cet égard une série de définitions communes relatives au sans-abrisme et à l'absence de chez-soi (article 3), des dispositions spécifiques relatives à la période hivernale, dont notamment la création d'une Conférence interministérielle « Accueil hivernal des sans-abris » et des engagements en matière d'initiatives d'innovation sociale (articles 12 à 15). En outre, il dresse l'inventaire des actions existantes et prévues par partie concernée (État fédéral, communautés et régions) et contient des engagements en vue d'améliorer la coordination de la politique relative au sans-abrisme et à l'absence de chez-soi (articles 4 à 11). Enfin, le projet renferme également des dispositions en matière d'échange de données. Le groupe de travail Sans-abrisme de la Conférence interministérielle « Intégration dans la société » est habilité à déterminer les données qui seront collectées sans porter atteinte à l'autonomie des parties en matière de collecte de données (articles 16 et 17). C'est également dans le cadre de cette conférence interministérielle « Intégration dans la société » et de son groupe de travail Sans-abrisme que l'accord à conclure et son exécution seront évalués annuellement (article 18).

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

2. Un projet d'accord de coopération ne constitue pas un texte qui peut être soumis à l'avis préalable de la section de législation. En effet, force est de constater qu'aucune disposition des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne confère à la section de législation la compétence de rendre un avis sur des projets d'accords de coopération.

3. Il n'en demeure pas moins que dès que l'accord de coopération est intervenu, c'est-à-dire lorsque toutes les parties l'ont signé², la section de législation peut encore être amenée à en connaître, notamment à l'occasion d'un avant-projet ou d'une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance soumis pour avis, qui demande l'assentiment du parlement concerné. En effet, les accords concernant des matières réglées par la loi, par décret ou ordonnance, pouvant

¹ Ne s'agissant pour l'heure que d'un projet, l'accord de coopération n'est de toute évidence pas encore intervenu ou n'a pas été conclu de manière définitive en vertu de sa signature par les parties associées à la négociation de l'accord de coopération.

² Il convient de relever qu'une demande d'avis portant sur une proposition ou un avant-projet de texte d'assentiment doit être accompagnée d'une version signée et datée de l'accord de coopération afin d'établir une certitude quant à la version définitive de cet accord. La notification du Comité de concertation mentionnant que le texte proposé de l'accord de coopération est approuvé, ne suffit pas à cet égard.

grever l'État, la communauté ou la région ou susceptibles de lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de l'(des) assemblée(s) législative(s) concernée(s).

Il n'est pas exclu que l'assentiment du pouvoir législatif s'impose en l'occurrence également. À première vue, on peut supposer, en effet, que l'accord comportera des dispositions nécessitant un assentiment parlementaire comme par exemple les dispositions relatives à la durée de la période hivernale et à l'accueil des sans-abris durant cette période (article 14), qui impliquent un engagement à trouver des solutions communes concrètes (article 1^{er}, deuxième tiret) ou qui concernent la garantie de l'échange de données (article 17, §§ 2 et 3).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

Greet VERBERCKMOES

Pierre LIÉNARDY