



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.029/VR
van 7 oktober 2021

avis 70.029/VR
du 7 octobre 2021

over

sur

een voorontwerp van wet ‘ter
uitvoering van het
samenwerkingsakkoord inzake
dak- en thuisloosheid van
12 mei 2014’

un avant-projet de loi ‘portant
exécution de l’accord de
coopération concernant le
sans-abrisme et l’absence de
chez-soi du 12 mai 2014’

Op 26 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Maatschappelijke Integratie, belast met Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd met vijftien dagen,[†] en nogmaals verlengd tot 24 september 2021,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid van 12 mei 2014’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 23 september 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Johan PUT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Wim GEURTS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 oktober 2021.

*

[†] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(*) 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 85*bis*.

Le 26 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intégration sociale, chargée de la Lutte contre la pauvreté à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit de quinze jours[†], et prorogé jusqu'au 24 septembre 2021^(*), sur un avant-projet de loi 'portant exécution de l'accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi du 12 mai 2014'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 23 septembre 2021. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Johan PUT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE et Wim GEURTS, greffiers.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 octobre 2021.

*

[†] Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

^(*) 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 85*bis*.

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet bepaalt enerzijds dat de federale staat een toelage kan verlenen aan een vereniging of een OCMW om in zijn opdracht de tweedelijnsopvang van daklozen tijdens de winterperiode te organiseren. Het voorontwerp bepaalt de verbintenissen die de vereniging of het OCMW moeten naleven, zijnde het aanbieden van opvang aan daklozen tijdens de wintermaanden, het zorgen voor de begeleiding, o.a. op psychosociaal gebied van daklozen en voor het toezicht op plaatsen en personen tijdens deze opvang, het verzekeren van het beheer van de omgeving van de opvangplaats, het samenwerken met alle actoren van de sector, en het sluiten van nuttige overeenkomsten met de betrokken actoren. Het voorontwerp machtigt de Koning om de nadere voorwaarden te bepalen waaraan de desbetreffende vereniging of het OCMW moeten voldoen en de uitvoeringsmodaliteiten van de opdracht, in het bijzonder inzake de betaling, de informatieverstrekking, de administratieve en financiële controle en de toelageperiode. Op basis van het koninklijk besluit bepaalt de minister welke vereniging of OCMW de opdracht zal uitvoeren. De minister bepaalt tevens jaarlijks het bedrag van de toelagen, evenals de locatie en de capaciteit van de opvang.

Anderzijds bepaalt het voorontwerp dat de federale staat een toelage kan verlenen aan een OCMW ter financiële ondersteuning van een project tot dienstverlening voor daklozen, met als doelstellingen het coördineren van de dienstverlening voor daklozen, het opvangen van kansarme personen tijdens de winterperiode, het verlenen van de mogelijkheid om de sanitaire voorzieningen te gebruiken en het informeren over het bestaan van een winteropvang. In het kader van het project kan het OCMW samenwerken met een vereniging. De Koning bepaalt de nadere voorwaarden waaraan het project van het OCMW moet voldoen en de uitvoeringsmodaliteiten van de financiële ondersteuning. De minister beslist over de toekenning van een toelage aan een OCMW dat een gemotiveerd voorstel voor een project doet en hij bepaalt het bedrag van de toelage en de door het project nagestreefde doelstellingen.

BEVOEGDHEID

2. Het voorontwerp van wet voorziet enerzijds in de mogelijkheid een toelage te verlenen aan een vereniging of een OCMW om, rechtsreeks en in opdracht van de federale overheid, de tweedelijns opvang voor daklozen tijdens de winterperiode te organiseren, en anderzijds in de mogelijkheid een toelage te verlenen aan een OCMW ter ondersteuning van een project tot dienstverlening voor daklozen in de winterperiode.

3. Bij de uitoefening van haar bevoegdheden kan de federale overheid geen middelen bestemmen voor een aangelegenheid die tot de materiële bevoegdheid van een andere overheid behoort.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, is de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de

Grondwet of de bijzondere wet. Het vaststellen van de financiële middelen voor het voeren van een beleid behoort tot het regelen van die aangelegenheid. Een overheid kan financiële middelen slechts toewijzen aan projecten die tot haar bevoegdheid behoren.¹

4. Uit de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp kan worden opgemaakt dat de stellers van het voorontwerp beogen uitvoering te geven aan hoofdstuk V van het samenwerkingsakkoord van 12 mei 2014 ‘inzake dak- en thuisloosheid’.

In dat samenwerkingsakkoord verbinden de federale staat, de Vlaamse en de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zich ertoe om “zonder afbreuk te doen aan hun eigen bevoegdheden (...) hun beleid tot voorkoming en bestrijding van de dak- en thuisloosheid voort te zetten, te coördineren en op elkaar af te stemmen” onder meer op basis van “een inclusief, globaal, geïntegreerd en gecoördineerd beleid”, en “een duidelijke afbakening van ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden” (artikel 1 van het samenwerkingsakkoord).

Hoofdstuk V van het samenwerkingsakkoord bevat specifieke bepalingen in verband met de winterperiode. Krachtens artikel 14 van het samenwerkingsakkoord verklaren de ondertekenende partijen zich bereid “om binnen hun bevoegdheden, zoals in hoofdstuk 3 bepaald, de nodige inspanningen te leveren opdat elke dakloze over een slaappleats en/of sociale begeleiding kan beschikken tijdens de winterperiode”.

Hoofdstuk III, meer bepaald artikel 4, van het samenwerkingsakkoord vermeldt op welke wijze de federale staat bijdraagt tot het voorkomen en bestrijden van dak- en thuisloosheid. Hierbij wordt onder meer melding gemaakt van “de toekenning van aangepaste maatschappelijke dienstverlening aan de persoon die dakloos is of dreigt te worden” en van het feit dat “de steun die hem moet worden toegekend, overeenkomstig artikel 1 van de organieke O.C.M.W.-wet van 8 juli 1976, moet worden aangepast aan zijn staat van behoefte, om hem toe te laten een menswaardig leven te leiden” (§ 1). Daarnaast wordt melding gemaakt van de “uitvoering van de algemene taken voorbehouden aan de O.C.M.W.’s in het kader van de organieke O.C.M.W.-wet van 8 juli 1976 overeenkomstig artikelen 60, § 1 tot en met § 7, om te vermijden dat een persoon dakloos wordt of blijft” (§ 2).

Ongeacht de vraag of het samenwerkingsakkoord van 12 mei 2014 zonder parlementaire instemming kan geacht worden de federale overheid te binden, moet vastgesteld worden dat het akkoord niet uitdrukkelijk verwijst naar de in het voorontwerp opgenomen regeling.

¹ Zie GwH 3 oktober 1996, nr. 54/96, B.5; GwH 23 maart 2005, nr. 63/2005, B.4. Zie bijvoorbeeld adv.RvS 31.341/VR van 28 februari 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 juli 2001 ‘tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad’, *Parl.St.* Kamer 1999-2000, nr. 774/1; adv.RvS 32.367/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Waals decreet van 22 november 2001 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d’investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB’, *Parl.St.* W.Parl. 2001-2002, nr. 269/1; adv.RvS 36.142/4 van 15 december 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Waals decreet van 1 april 2004 ‘relatif à la mobilité et à l’accessibilité locales’, *Parl.St.* W.Parl. 2003-04, nr. 649/1.

5. De strijd tegen dak- en thuisloosheid vormt als dusdanig geen aangelegenheid die door de Grondwet of de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (BWHI) uitdrukkelijk aan één of meerdere overheden is toegewezen. Maatregelen en initiatieven op dit vlak kunnen worden genomen door de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, binnen hun materiële bevoegdheden. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden moeten alle overheden het recht waarborgen van eenieder om een menswaardig leven te leiden, zoals beschermd door artikel 23 van de Grondwet. Artikel 23 van de Grondwet bevat zelf evenwel geen bevoegdheidsverdelende regel.

6. Het voorontwerp regelt twee vormen van subsidiëring van OCMW's of verenigingen die opvang van daklozen organiseren tijdens de winterperiode en de daklozen begeleiden (o.a. op psychosociaal gebied).

Aldus heeft het voorontwerp betrekking op bijstand aan personen, en meer bepaald op het beleid inzake maatschappelijk welzijn.

De bijstand aan personen is een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, met uitzondering van een aantal uitdrukkelijk in artikel 5, § 1, II, BWHI genoemde materies die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Uit artikel 128, § 1, eerste lid, van de Grondwet en de verschillende onderdelen van artikel 5, § 1, II, BWHI 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. Het heeft weinig belang dat de categorie van begunstigden al dan niet uitdrukkelijk in de opsomming van artikel 5, § 1, II, BWHI 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 bevoegdheden. 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, van de bijzondere wet.²

De gemeenschappen zijn aldus bevoegd voor een reeks aan bepaalde categorieën van personen verbonden vormen van bijstand (art. 5, § 1, II, 1°, 3-7°, BWHI), en voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, dat erop gericht is om personen die in een zekere nood verkeren bijstand te verlenen.³ Deze bevoegdheid inzake maatschappelijk welzijn houdt algemene en categoriale⁴ bijstand in.

² GwH, 13 maart 2001, nr. 33/2001, B.3.3 en B.3.4. Zie bijv. adv.RvS 34.380/VR van 21 november 2002 over een amendement bij het ontwerp dat geleid heeft tot de programmawet (I) van 24 december 2002, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2239/1.

³ Adv.RvS 28.616/3 van 7 januari 1999 over een voorstel van Vlaams decreet 'houdende scheidingsbemiddeling', *Parl.St.* Vl.Parl. 1997-98, nr. 953/3; GwH 14 oktober 1999, nr. 110/99, B.7.5.1; GwH 13 juli 2001, nr. 101/2001, B.5.1.

⁴ GwH 14 oktober 1999, 110/99, B.7.5.1.; GwH 13 juli 2001, nr. 101/2001, B.5.3.. Zie bijv. adv.RvS 51.786/1 van 27 september 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Vlaamse decreet van 8 maart 2013 'betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden', *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1846/1.

7. De enige uitzondering op de gemeenschapsbevoegdheid inzake bijstand aan personen die *in casu* in aanmerking zou kunnen komen, is vervat in artikel 5, § 1, II, 2°, b), BWHI. Luidens die bepaling behoren tot de bevoegdheden van de federale overheid “de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onverminderd de bevoegdheid van de Gemeenschappen om aanvullende of bijkomende rechten toe te kennen en met uitsluiting van de bevoegdheid van de gewesten voor de tewerkstelling van personen die het recht op maatschappelijke integratie of het recht op financiële maatschappelijke bijstand genieten bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 2/1^o”.

Uit artikel 5, § 1, II, 2°, b), BWHI volgt dat de federale overheid bevoegd blijft om “aangelegenheden” te regelen die omschreven worden door verwijzing naar hetgeen het voorwerp uitmaakt van een aantal artikelen en hoofdstukken van de organieke wet van 8 juli 1976. Met name artikel 1 en hoofdstuk IV van die laatste wet zijn voor het onderzoek van de eventuele bevoegdheid van de federale overheid van belang. Artikel 1 bepaalt dat elke persoon recht heeft op maatschappelijke dienstverlening, welke tot doel heeft eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt de verplichting opgelegd de bedoelde dienstverlening te verzekeren. Hoofdstuk IV van de organieke wet bevat nadere bepalingen i.v.m. de taken van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Maatschappelijke dienstverlening wordt daarin bevestigd als een van de taken waartoe die centra gehouden zijn.⁵

Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’, worden de in artikel 5, § 1, II, 2°, a) en b), bedoelde aangelegenheden geacht betrekking te hebben op “basisrechten”, in de zin van “het minimum dat aan alle in België verblijvende personen gegarandeerd wordt”, met dien verstande dat de gemeenschappen aanvullende en bijkomende rechten kunnen toekennen.⁶ De uitzonderingen waarin die bepaling voorziet, geven aldus duidelijk de bedoeling weer om de aangelegenheid inzake het bepalen van de minimumuitkeringen waarop eenieder die in een bestaansonzekere situatie verkeert, aanspraak kan maken om een menswaardig bestaan te leiden, binnen de bevoegdheid van de federale wetgever te behouden.⁷ Die aangelegenheden mogen niet worden beschouwd als zijnde vergrendeld in de stand waarin de wetgeving zich bevond toen artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet is aangenomen. Gelet op het feit dat de taak van de

⁵ Zie bijv. de artikelen 57, 57bis en 57ter van de voornoemde wet van 8 juli 1976.

⁶ Zie de toelichting bij het voorstel dat de bijzondere wet van 16 juli 1993 is geworden, *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558-1, 13 en 14.

⁷ Adv.RvS 29.847/1 van 9 maart 2000 over een voorstel van wet ‘tot invoering van het opvoedersloon’, *Parl.St.* Kamer 1999-2000, nr. 426/2; adv.RvS 34.380/VR van 21 november 2002 over een amendement bij het ontwerp dat geleid heeft tot de programmawet (I) van 24 december 2002, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2239/1; adv.RvS 39.527/VR van 11 januari 2006 over een voorstel van wet ‘houdende toekenning van cultuurcheques’, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2094/2; adv.RvS 67.549/1 van 13 oktober 2020 over een voorstel van wet ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijd- of ecocheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen, teneinde de resterende bedragen bij niet-gebruik van maaltijd- en ecocheques door te storten aan de Belgische federatie van Voedselbanken’, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 1091/3.

openbare centra voor maatschappelijk welzijn er onder meer in bestaat “aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is” (artikel 57, § 1, eerste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976, dat voorkomt in hoofdstuk IV van die wet), is de federale overheid dus bevoegd om het takenpakket van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te preciseren, te beperken of uit te breiden.⁸ Het staat aan de federale wetgever om zelf de inhoud van de toepasselijke rechtsregels te bepalen, alsook het niveau van de basisrechten die hij erkent in het kader van de wetgeving betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. In zoverre nieuwe rechten worden geschapen, kan de federale overheid alleen bevoegd zijn inzake rechten die beschouwd kunnen worden als rechten die verband houden met het minimum dat nodig is om een menswaardig bestaan te kunnen leiden.⁹ Deze federale bevoegdheid moet niet noodzakelijkerwijs uitgeoefend worden in het kader van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ maar moet wel kunnen worden ingepast in de wetgeving betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.¹⁰

8. Het organiseren van opvang voor daklozen tijdens de wintermaanden kan beschouwd worden als ten goede komend aan personen die in een bestaansonzekere situatie leven en die tot doel heeft hen in staat te stellen een menswaardig bestaan te leiden.

Het voorontwerp regelt evenwel niet een individuele tegemoetkoming aan of een individueel basisrecht van personen op wie de aangelegenheid van het maatschappelijk welzijn toepasselijk is, dat wil zeggen diegenen die in een bestaansonzekere situatie verkeren. Het voorontwerp regelt daarentegen de subsidiëring van opvang en begeleiding die door OCMW's of anderen aan dergelijke personen wordt verleend.

Het voorontwerp houdt bijgevolg niet het verlenen van individuele hulp in het kader van maatschappelijke integratie of de maatschappelijke dienstverlening als bedoeld in op artikel 5, § 1, II, 2°, b), BWHI in. Deze bepaling veronderstelt immers dat het gaat om een basisrecht en om een subjectief recht dat rechtstreeks aan de genoemde personen wordt verleend.

⁸ Adv.Rvs 32.304/3 van 22 januari 2002 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 september 2002 ‘houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering’, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1664/1; adv.RvS 34.380/VR van 21 november 2002 over een amendement bij het ontwerp dat geleid heeft tot de programmawet (I) van 24 december 2002, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2239/1.

⁹ Adv.RvS adv. 34.380/VR van 21 november 2002 over een amendement bij het ontwerp dat geleid heeft tot de programmawet (I) van 24 december 2002, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2239/1; adv.RvS. 38.648/3 van 7 juli 2005 over een voorstel van wet ‘tot bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing van de gebruikers van de dienstverlening van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1849/2; adv.RvS 34.721/3 van 18 maart 2003 over een voorstel van wet ‘tot instelling van een woontoeslag op het leefloon’, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2223/2.

¹⁰ Adv.RvS 67.549/1 van 13 oktober 2020 over een voorstel van wet ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijd- of ecocheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen, teneinde de resterende bedragen bij niet-gebruik van maaltijd- en ecocheques door te storten aan de Belgische federatie van Voedselbanken’, *Parl.St.* Kamer, 2019-2020, nr. 1091/3.

Weliswaar moet zulk basisrecht niet noodzakelijkerwijze de vorm aannemen van een financiële tegemoetkoming, maar kan het ook de vorm aannemen van een recht om gebruik te maken van de met de subsidies georganiseerde winteropvang.¹¹ Ook dit is evenwel niet het geval in het voorontwerp. Het voorontwerp doet immers geen nieuw “basisrecht” ontstaan in het kader van de maatschappelijke dienstverlening. Het voorziet enkel in de toekenning van subsidies aan OCMW's en verenigingen voor het organiseren van winteropvang. Die subsidies gaan ofwel naar een welbepaalde vereniging of een OCMW die of dat door de minister wordt uitgekozen om in opdracht van de federale overheid winteropvang van daklozen te organiseren, ofwel naar de OCMW's die een project wensen te organiseren. Er is dus geen verplichting voor alle OCMW's om winteropvang voor daklozen te organiseren, zodat het niet om een voor het gehele grondgebied geldend basisrecht gaat.¹²

9. Uit het voorgaande moet het gevolg worden getrokken dat de ontworpen regeling niet valt onder de bevoegdheid van de federale wetgever. Aangezien het voorontwerp derhalve geen doorgang kan vinden, wordt het door de Raad van State, afdeling Wetgeving niet verder onderzocht.

*

¹¹ Vgl. adv.RvS 32.304/3 van 22 januari 2002 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 september 2002 ‘houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering’, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1664/1.

¹² Vgl. adv.RvS 38.648/3 van 7 juli 2005 over een voorstel van wet ‘tot bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing van de gebruikers van de dienstverlening van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1849/2.

PORTÉE

1. D'une part, l'avant-projet de loi soumis pour avis prévoit que l'État fédéral peut octroyer une subvention à une association ou à un CPAS afin d'organiser, à sa demande, l'accueil de deuxième ligne des sans-abris pendant la période hivernale. L'avant-projet fixe les engagements que l'association ou le CPAS doivent respecter, à savoir offrir un accueil aux sans-abris pendant les mois d'hiver, veiller à l'accompagnement des sans-abris, entre autres au niveau psychosocial, ainsi qu'à la surveillance des lieux et des personnes pendant cet accueil, assurer la gestion de l'environnement du lieu d'accueil, collaborer avec tous les acteurs du secteur et conclure des accords utiles avec les acteurs concernés. L'avant-projet habilite le Roi à déterminer les conditions détaillées auxquelles l'association ou le CPAS concerné(e) et l'accueil organisé doivent répondre ainsi que les modalités d'exécutions de cette tâche, en particulier concernant le paiement, la fourniture d'informations, le contrôle administratif et financier et la période de subvention. Sur la base de l'arrêté royal, le ministre détermine quelle association ou quel CPAS exécutera cette mission. Le ministre fixe également annuellement le montant des subventions, ainsi que la location et la capacité de l'accueil.

D'autre part, l'avant-projet prévoit que l'État fédéral peut octroyer une subvention à un CPAS afin de soutenir financièrement un projet de soutien aux sans-abris, ayant pour objectifs de coordonner le soutien aux sans-abris, d'accueillir les personnes vulnérables pendant la période hivernale, de donner à chaque personne la possibilité d'utiliser les installations sanitaires et d'informer au sujet de l'existence d'un accueil hivernal. Dans le cadre du projet, le CPAS peut collaborer avec une association. Le Roi détermine les conditions détaillées auxquelles le projet du CPAS doit répondre ainsi que les modalités d'exécution du soutien financier. Le ministre décide de l'octroi d'une subvention à un CPAS, qui fait une proposition motivée pour un projet, et détermine le montant de la subvention ainsi que les objectifs poursuivis par le projet.

COMPÉTENCE

2. L'avant-projet de loi prévoit, d'une part, la possibilité d'octroyer une subvention à une association ou un CPAS pour organiser, directement et à la demande de l'autorité fédérale, l'accueil de deuxième ligne des sans-abris pendant la période hivernale, et, d'autre part, la possibilité d'octroyer une subvention à un CPAS afin de soutenir un projet de soutien aux sans-abris pendant la période hivernale.

3. Dans l'exercice de ses compétences, l'autorité fédérale ne peut pas affecter des moyens à une matière qui relève de la compétence matérielle d'une autre autorité.

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé à plusieurs reprises, les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions à des organismes de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. La fixation des moyens financiers d'une politique culturelle

relève de l'acte de 'régler' cette matière. Une autorité ne peut attribuer des moyens financiers qu'à des projets relevant de sa compétence ¹.

4. Il peut se déduire des articles 2 et 3 de l'avant-projet que les auteurs de l'avant-projet visent à pourvoir à l'exécution du chapitre V de l'accord de coopération du 12 mai 2014 'concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi'.

Dans cet accord de coopération, l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune s'engagent « [d]ans le respect de leurs compétences respectives, (...) à poursuivre et à coordonner et harmoniser leurs politiques de prévention et de lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi », notamment sur la base d'« une politique transversale, globale, intégrée et coordonnée » et d'« une délimitation claire des compétences et des responsabilités respectives de chacun » (article 1^{er} de l'accord de coopération).

Le chapitre V de l'accord de coopération contient des dispositions spécifiques relatives à la période hivernale. En vertu de l'article 14 de l'accord de coopération, les parties signataires se déclarent dès lors disposées à fournir dans le cadre de leurs compétences respectives, comme défini en (lire : au) chapitre 3, les efforts nécessaires, afin que chaque sans-abri puisse disposer d'un lieu d'hébergement et/ou d'accompagnement social durant la période hivernale ».

Le chapitre III, plus particulièrement l'article 4, de l'accord de coopération mentionne de quelle manière l'État fédéral contribue à la prévention et à la lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi. À cet égard, il est notamment fait mention de « [l]'octroi de l'aide sociale appropriée à la personne qui risque de tomber dans le sans-abrisme » et du fait que « [l]'aide à lui accorder, conformément à l'article 1^{er} de la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976, doit être adaptée à son état de besoin, afin de lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine » (§ 1^{er}). De plus, l'article fait mention de « [l]'exécution des missions générales dévolues aux C.P.A.S. dans le cadre de la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976, conformément à l'article 60, § 1^{er} au § 7 inclus, afin d'éviter que les personnes tombent/restent dans le sans-abrisme » (§ 2).

Indépendamment de la question de savoir si l'accord de coopération du 12 mai 2014 peut être réputé lier l'autorité fédérale sans l'assentiment parlementaire, force est de constater que l'accord ne renvoie pas explicitement au régime inséré dans l'avant-projet.

¹ Voir C.C., 3 octobre 1996, n° 54/96, B.5 ; C.C., 23 mars 2005, n° 63/2005, B.4. Voir par exemple l'avis C.E. 31.341/VR du 28 février 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 8 juillet 2001 'modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, 1999-2000, n° 774/1 ; l'avis C.E. 32.367/VR du 23 octobre 2001 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 22 novembre 2001 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2001-2002, n° 269/1 ; l'avis C.E. 36.142/4 du 15 décembre 2003 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 1^{er} avril 2004 'relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 649/1.

5. La lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi ne constitue pas en tant que telle une matière que la Constitution ou la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI) a expressément attribué à une ou plusieurs autorités. Les mesures et initiatives dans ce domaine peuvent être prises par l'autorité fédérale, les communautés et les régions, dans les limites de leurs compétences matérielles. Dans l'exercice de leurs compétences, toutes les autorités doivent garantir le droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine, garanti par l'article 23 de la Constitution. Toutefois, l'article 23 de la Constitution ne contient pas lui-même de règle répartitrice de compétences.

6. L'avant-projet règle deux formes de subventionnement des CPAS ou d'associations qui organisent l'accueil des sans-abris pendant la période hivernale et les accompagnent (entre autres au niveau psychosocial).

Ainsi, l'avant-projet concerne l'aide aux personnes, et plus particulièrement la politique d'aide sociale.

L'aide aux personnes est une matière qui relève de la compétence des communautés, à l'exception d'un certain nombre de matières expressément citées à l'article 5, § 1^{er}, II, LSRI, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Il peut se déduire de l'article 128, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution et des différentes subdivisions de l'article 5, § 1^{er}, II, LSRI, que le Constituant et le législateur spécial ont voulu confier aux communautés, au titre des matières personnalisables, toute la matière de l'aide aux personnes. Il importe peu que la catégorie des bénéficiaires soit ou non expressément mentionnée dans l'énumération de l'article 5, § 1^{er}, II, LSRI. 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 pouvoirs qui leur ont été attribués. 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, de la loi spéciale ².

Les communautés sont ainsi compétentes pour une série de formes d'aide liées à certaines catégories de personnes (art. 5, § 1^{er}, II, 1^o, 3^o-7^o, LSRI) et pour la politique d'aide sociale, qui tend à fournir une aide aux personnes se trouvant dans le besoin ³. Cette compétence en matière d'aide sociale implique une aide générale et par catégorie ⁴.

² C.C., 13 mars 2001, n° 33/2001, B.3.3 et B.3.4. Voir par exemple l'avis C.E. 34.380/VR du 21 novembre 2002 sur un amendement au projet devenu la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2239/1.

³ Avis C.E. 28.616/3 du 7 janvier 1999 sur une proposition de décret flamand 'houdende scheidingsbemiddeling', *Doc. parl.*, Parl. fl., 1997-1998, n° 953/3 ; C.C., 14 octobre 1999, n° 110/99, B.7.5.1 ; C.C., 13 juillet 2001, n° 101/2001, B.5.1.

⁴ C.C., 14 octobre 1999, n° 110/99, B.7.5.1 ; C.C., 13 juin 2001, n° 101/2001, B.5.3. Voir par exemple l'avis C.E. 51.786/1 du 27 septembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 8 mars 2013 'betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-2013, n° 1846/1.

7. La seule exception à la compétence des communautés en matière d'aide aux personnes qui pourrait être prise en compte en l'occurrence est inscrite à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, b), LSRI. Selon cette disposition, relèvent des compétences de l'autorité fédérale les « matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1^{er} et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des Communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires et à l'exclusion de la compétence des régions relative à la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière visée à l'article 6, § 1^{er}, IX, 2/1° ».

Il découle de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, b), LSRI que l'autorité fédérale demeure compétente pour régler des « matières » définies par référence à l'objet d'un nombre d'articles et de chapitres de la loi organique du 8 juillet 1976. L'article 1^{er} et le chapitre IV, notamment, de cette dernière loi présentent un intérêt pour l'examen de la compétence éventuelle de l'autorité fédérale. L'article 1^{er} dispose que toute personne a droit à l'aide sociale, qui a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. L'obligation est faite aux centres publics d'action sociale d'assurer l'aide visée. Le chapitre IV de la loi organique comporte des dispositions plus précises en ce qui concerne les missions des centres publics d'action sociale. L'aide sociale y est confirmée comme l'une des missions imparties à ces centres ⁵.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État', les matières visées à l'article 5, § 1^{er}, II, 2, a) et b), sont réputées se rapporter à des « droits de base », dans le sens du « minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique », les communautés pouvant octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires ⁶. Les exceptions énoncées par cette disposition traduisent ainsi clairement la volonté de laisser dans les compétences du législateur fédéral la matière relative aux allocations minimales auxquelles toute personne qui se trouve dans une situation précaire peut prétendre afin de mener une existence conforme à la dignité humaine ⁷. Ces matières ne peuvent pas être considérées comme ayant été figées dans l'état dans lequel se trouvait la législation lors de l'adoption de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale. Compte tenu de ce que la mission des centres publics d'action sociale consiste notamment à « assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité » (art. 57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976, figurant dans le chapitre IV de cette loi), l'autorité fédérale est donc compétente pour préciser, limiter ou étendre l'ensemble des missions des centres publics d'action

⁵ Voir, par exemple, les articles 57, 57bis et 57ter de la loi précitée du 8 juillet 1976.

⁶ Voir les développements de la proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-1, pp. 13 et 14.

⁷ Avis C.E. 29.847/1 du 9 mars 2000 sur une proposition de loi 'instaurant le salaire-éducation', *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 426/2 ; avis C.E. 34.380/VR du 21 novembre 2002 sur un amendement au projet devenu la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2239/1 ; avis C.E. 39.527/VR du 11 janvier 2006 sur une proposition de loi 'organisant l'octroi de chèques-culture', *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2094/2 ; avis C.E. 67.549/1 du 13 octobre 2020 sur une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 12 octobre 2010 fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas ou éco-chèques sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, en vue de verser les montants des titres-repas et des éco-chèques non utilisés à la Fédération belge des banques alimentaires', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 1091/3.

sociale⁸. Il appartient au législateur fédéral de déterminer lui-même la teneur des règles applicables et de déterminer le niveau des droits de base qu'il reconnaît dans le cadre de la législation relative aux centres publics d'action sociale. Dans la mesure où il s'agit de créer de nouveaux droits, la compétence fédérale ne peut concerner que des droits pouvant être considérés comme relevant du minimum requis pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine⁹. Cette compétence fédérale ne doit pas nécessairement être exercée dans le cadre de la loi organique 'des centres publics d'action sociale' du 8 juillet 1976, mais elle doit toutefois pouvoir s'inscrire dans la législation relative aux centres publics d'action sociale¹⁰.

8. L'organisation d'un accueil pour les sans-abris pendant les mois d'hiver peut être considérée comme bénéficiant aux personnes en situation précaire et ayant pour but de leur permettre de mener une existence conforme à la dignité humaine.

L'avant-projet ne règle toutefois pas une intervention individuelle octroyée aux personnes visées par la matière de l'aide sociale, c'est-à-dire celles se trouvant dans une situation de précarité ou un droit de base individuel de ces personnes. Il règle par contre les subventions d'accueil et d'accompagnement octroyées par les CPAS ou autres à de telles personnes.

L'avant-projet n'implique donc pas l'octroi d'une aide individuelle dans le cadre de l'intégration sociale ou de l'aide sociale visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, b), LSRI. Cette disposition suppose en effet qu'il s'agit d'un droit de base et d'un droit subjectif octroyé directement aux personnes précitées.

Un tel droit de base ne doit certes pas nécessairement adopter la forme d'une intervention financière, il peut aussi prendre celle d'un droit d'utiliser l'accueil hivernal organisé à l'aide des subventions¹¹. Or, tel n'est pas le cas non plus dans l'avant-projet. Celui-ci n'instaure en effet aucun nouveau « droit de base » dans le cadre de l'aide sociale. Il se contente de prévoir l'octroi de subventions aux CPAS et associations pour l'organisation de l'accueil hivernal. Ces subventions vont soit à une association donnée ou à un CPAS choisi par le ministre pour organiser l'accueil hivernal des sans-abri pour le compte de l'autorité fédérale, soit aux

⁸ Avis C.E. 32.304/3 du 22 janvier 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 4 septembre 2002 'visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies', *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 1664/1 ; avis C.E. 34.380/VR du 21 novembre 2002 sur un amendement au projet devenu la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2239/1.

⁹ Avis C.E. 34.380/VR du 21 novembre 2002 sur un amendement au projet devenu la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, n° 2239/1 ; avis C.E. 38.648/3 du 7 juillet 2005 sur une proposition de loi 'de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale', *Doc. parl.*, Chambre, 2004-05, n° 1849/2 ; avis C.E. 34.721/3 du 18 mars 2003 sur une proposition de loi 'visant à instaurer un complément logement au revenu d'intégration', *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2223/2.

¹⁰ Avis C.E. 67.549/1 du 13 octobre 2020 sur une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 12 octobre 2010 fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas ou éco-chèques sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, en vue de verser les montants des titres-repas et des éco-chèques non utilisés à la Fédération belge des banques alimentaires', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 1091/3.

¹¹ Comp. avis C.E. 32.304/3 du 22 janvier 2002 sur un projet devenu la loi du 4 septembre 2002 'visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies', *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 1664/1.

CPAS qui souhaitent organiser un projet. Il n'y a donc aucune obligation pour tous les CPAS d'organiser un accueil hivernal pour les sans-abri, si bien qu'il ne s'agit pas d'un droit de base applicable à l'ensemble du territoire ¹².

9. Force est de conclure de ce qui précède que la réglementation en projet ne relève pas de la compétence du législateur fédéral. L'avant-projet ne pouvant par conséquent pas se concrétiser, le Conseil d'État, section de législation, ne l'a pas examiné plus avant.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹² Comp. avis C.E. 38.648/3 du 7 juillet 2005, sur une proposition de loi 'de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale', *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1849/2.