RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.951/1
van 2 maart 2023

over

een wetsvoorstel ‘met het oog op een structurele versterking van het federale armoedebestrijdingsbeleid’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3076/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.951/1
du 2 mars 2023

sur

une proposition de loi ‘visant à renforcer structurellement la politique fédérale de lutte contre la pauvreté’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3076/001)

‡LW-BDDXIAAD-HCJFBVT‡

Op 20 januari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'met het oog op een structurele versterking van het federale armoedebestrijdingsbeleid' (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3076/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 23 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 maart 2023.

*

Le 20 janvier 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'visant à renforcer structurellement la politique fédérale de lutte contre la pauvreté' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3076/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 23 février 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lise VANDENHENDE, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mars 2023.

*

‡LW-BDDXIAAD-HCJFBVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN WET

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel beoogt het federale armoedebestrijdingsbeleid te verstevigen.

Hiertoe wordt vooreerst het federaal plan armoedebestrijding wettelijk verankerd (artikel 3). De voorgestelde regeling bepaalt voorts dat voor elke zittingsperiode een budget wordt vastgelegd voor de toekenning van aanvullende financiële steun op basis van het REMI-systeem (artikel 4). Vervolgens worden ook de oprichting, samenstelling en de opdracht van een Wetenschappelijke Raad Armoedebeleid geregeld (artikelen 5 tot 7).

Verder voorziet het wetsvoorstel in een armoedetoets die wordt uitgevoerd door het Federaal Planbureau, om de impact van beleidsmaatregelen op mensen in armoede in te schatten (artikelen 8 en 9).

Ten slotte bepaalt het wetsvoorstel dat de Belgische referentiebudgetten als beleidsindicator worden opgenomen in het federaal plan armoedebestrijding voor het vormgeven, opvolgen en evalueren van het federale armoedebeleid (artikel 10).

Het is de bedoeling om de voorgestelde regeling in werking te laten treden bij de eerstvolgende hernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

3. In artikel 4 van het wetsvoorstel wordt melding gemaakt van het REMI-systeem. In het wetsvoorstel is geen definitie hiervan terug te vinden. Gevraagd om toe te lichten of het REMI-systeem reeds wettelijk werd verankerd, antwoordde de gemachtigde:

> "Het was geen bewuste keuze om geen definitie te voorzien. Er is wel een definitie voorzien van referentiebudgetten (die opgenomen zijn in de tool) maar dus niet van de tool zelf. Er is intussen al wel een definitie voor de REMI-tool opgenomen in het KB van 22 januari 2023. Er kan ook zeker nog een definitie voorzien worden in dit wetsvoorstel."

[1] Aangezien het gaat om een voorstel van wet, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BDDXIAAD-HCJFBVT‡

Indien het de bedoeling is van de indieners van het wetsvoorstel om de verwijzing naar het REMI-systeem in het wetsvoorstel te behouden, dient de voorgestelde regeling te worden aangevuld met een definitie van dit systeem.

Een andere mogelijkheid bestaat erin om in de voorgestelde regeling een meer algemene omschrijving te hanteren van dergelijk systeem en om in een machtiging aan de Koning te voorzien om het toe te passen systeem te bepalen.

Artikel 6

4. Artikel 6 van het wetsvoorstel regelt de samenstelling van de Wetenschappelijke Raad Armoedebeleid.

Wat de voorzitter van de Raad betreft, wordt bepaald dat deze door de Koning wordt benoemd onder de leden van de Raad.

Wat de leden van de Raad betreft, wordt het maximaal aantal leden geregeld, wordt bepaald dat zij worden aangesteld bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, wordt een machtiging aan de Koning verleend om hun vergoedingen te bepalen en wordt de duur van het mandaat geregeld. De wijze waarop de leden worden geselecteerd, al dan niet na een oproep, wordt niet verduidelijkt in het wetsvoorstel.

Hoewel de Koning hiervoor in beginsel een beroep zal kunnen doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, komt het de indieners van het wetsvoorstel toe om na te gaan of het wetsvoorstel dient te worden vervolledigd met een specifieke regeling aangaande de wijze waarop de leden van de Raad worden geselecteerd.

Artikel 10

5. Artikel 10 van het wetsvoorstel verwijst naar "Belgische referentiebudgetten" terwijl artikel 2, 4°, van het wetsvoorstel een definitie bevat van "referentiebudgetten". Gevraagd of er een verschil bestaat tussen referentiebudgetten en Belgische referentiebudgetten, antwoordde de gemachtigde:

> "Neen, daar zit geen verschil tussen. Vooralsnog zijn de referentiebudgetten zoals ontwikkeld door CEBUD samengesteld op basis van de Belgische goederen en diensten en dit opgesplitst per regio. Referentiebudgetten kunnen uiteraard ook worden samengesteld in andere landen op basis van de lokaal beschikbare goederen en diensten en de kostprijs ervan. Vandaar dat wordt gesproken over de 'Belgische referentiebudgetten', maar dit kan – indien gewenst – ook anders geformuleerd worden."

‡LW-BDDXIAAD-HCJFBVT‡

Aangezien het zoals blijkt uit de toelichting van de gemachtigde niet de bedoeling is te differentiëren tussen verschillende referentiebudgetten, verdient het met het oog op de rechtszekerheid aanbeveling om een eenvormige en consistente terminologie te hanteren. Bijgevolg wordt in artikel 10 van het voorstel het woord "Belgische" beter weggelaten.

*

‡LW-BDDXIAAD-HCJFBVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de renforcer la politique fédérale de lutte contre la pauvreté.

À cet effet, elle consacre tout d'abord dans la loi le plan fédéral de lutte contre la pauvreté (article 3). La réglementation proposée prévoit par ailleurs qu'un budget est alloué à chaque législature afin d'accorder une aide financière complémentaire sur la base du système REMI (article 4). Ensuite, elle règle la création, la composition et la mission du Conseil scientifique de lutte contre la pauvreté (articles 5 à 7).

La proposition de loi prévoit en outre un test d'impact sur la pauvreté, réalisé par le Bureau fédéral du plan, afin d'évaluer les effets des mesures politiques sur les personnes en situation de pauvreté (articles 8 et 9).

Enfin, la proposition de loi dispose que les budgets de référence belges sont inscrits à titre d'indicateurs dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté afin de façonner, de suivre et d'évaluer la politique fédérale en matière de pauvreté (article 10).

L'intention est de faire entrer en vigueur la réglementation proposée lors du prochain renouvellement de la Chambre des représentants.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

3. L'article 4 de la proposition de loi fait mention du système REMI. La proposition de loi ne contient pas de définition de cette notion. Invité à préciser si le système REMI a déjà été consacré par la loi, le délégué a répondu :

> « Het was geen bewuste keuze om geen definitie te voorzien. Er is wel een definitie voorzien van referentiebudgetten (die opgenomen zijn in de tool) maar dus niet van de tool zelf. Er is intussen al wel een definitie voor de REMI-tool opgenomen in het KB van 22 januari 2023. Er kan ook zeker nog een definitie voorzien worden in dit wetsvoorstel ».

Si l'intention des auteurs de la proposition de loi est d'y maintenir la référence au système REMI, la réglementation proposée devra être complétée par une définition de ce système.

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-BDDXIAAD-HCJFBVT‡

Une autre possibilité consiste à utiliser dans la réglementation proposée une définition plus générale d'un tel système et de prévoir une délégation au Roi pour définir le système à appliquer.

Article 6

4. L'article 6 de la proposition de loi règle la composition du Conseil scientifique de lutte contre la pauvreté.

En ce qui concerne le président du Conseil, il est prévu qu'il soit nommé par le Roi parmi les membres du Conseil.

S'agissant des membres du Conseil, cet article en règle le nombre maximal, prévoit qu'ils sont désignés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, habilite le Roi à déterminer leurs indemnités et règle la durée du mandat. Le mode de sélection des membres, à la suite ou non d'un appel, n'est pas précisé dans la proposition de loi.

Bien que le Roi puisse en principe invoquer le pouvoir général d'exécution à cet effet, il revient aux auteurs de la proposition de loi de vérifier si celle-ci doit être complétée par un régime spécifique relatif au mode de sélection des membres du Conseil.

Article 10

5. L'article 10 de la proposition de loi vise les « budgets de référence belges » tandis que son article 2, 4°, définit les « budgets de référence ». À la question de savoir s'il y a une différence entre des budgets de référence et des budgets de référence belges, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Neen, daar zit geen verschil tussen. Vooralsnog zijn de referentiebudgetten zoals ontwikkeld door CEBUD samengesteld op basis van de Belgische goederen en diensten en dit opgesplitst per regio. Referentiebudgetten kunnen uiteraard ook worden samengesteld in andere landen op basis van de lokaal beschikbare goederen en diensten en de kostprijs ervan. Vandaar dat wordt gesproken over de 'Belgische referentiebudgetten', maar dit kan – indien gewenst – ook anders geformuleerd worden ».

‡LW-BDDXIAAD-HCJFBVT‡

Dès lors que, comme il ressort de l'explication du délégué, l'intention n'est pas de distinguer différents budgets de référence, la sécurité juridique recommande d'utiliser une terminologie uniforme et cohérente. Par conséquent, mieux vaudrait omettre le mot « belges » de l'article 10 de la proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Greet VERBERCKMOES

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marnix VAN DAMME

‡LW-BDDXIAAD-HCJFBVT‡