



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.620/1
van 29 juni 2017

avis 61.620/1
du 29 juin 2017

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het vaststellen van de aanknopingsfactoren tot vaststelling van het personele toepassingsgebied van de wettelijke en reglementaire bepalingen van de deelentiteiten, de budgettering en verrekening van de voor de deelentiteiten betaalde gezinsbijslagen en de effectieve invoering van gemeenschappelijke wijzigende bepalingen voorgesteld door het Beheerscomité van FAMIFED’

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone concernant la fixation des facteurs de rattachement déterminant le champs d’application personnel des dispositions légales et réglementaires prises par les entités fédérées ainsi que la budgétisation, l’imputation des prestations familiales payées pour les entités fédérées et la mise en œuvre effective des dispositions modificatives communes proposées par le Comité de gestion de FAMIFED’

Op 1 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen verzocht, binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het vaststellen van de aanknopingsfactoren tot vaststelling van het personele toepassingsgebied van de wettelijke en reglementaire bepalingen van de deelentiteiten, de budgettering en verrekening van de voor de deelentiteiten betaalde gezinsbijslagen en de effectieve invoering van gemeenschappelijke wijzigende bepalingen voorgesteld door het Beheerscomité van FAMIFED'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, 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 29 juni 2017.

*

Le 1^{er} juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de l'Aide aux personnes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone concernant la fixation des facteurs de rattachement déterminant le champs d'application personnel des dispositions légales et réglementaires prises par les entités fédérées ainsi que la budgétisation, l'imputation des prestations familiales payées pour les entités fédérées et la mise en œuvre effective des dispositions modificatives communes proposées par le Comité de gestion de FAMIFED'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 22 juin 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, griffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, 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 29 juin 2017.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2016, waarmee het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt in te stemmen, bevat de aanknopingsfactoren op grond waarvan de territoriale bevoegdheid van de inzake de gezinsbijslagen bevoegde overheden wordt bepaald, alsook bepalingen betreffende de financiële tenlasteneming door en de aanrekening aan de verschillende overheden van de gezinsbijslagen.

Overeenkomstig artikel 94, § 1bis, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moet gedurende de in deze bepaling vermelde overgangperiode, over deze regelingen door de bevoegde overheden een samenwerkingsakkoord worden gesloten.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP

2. Krachtens artikel 70, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ moet in het ontwerp vermeld worden dat het een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 135 van de Grondwet. Er moet daartoe derhalve een nieuw artikel 1 worden ingevoegd.

3. Bij het ontwerp moet ook de Nederlandstalige versie van het samenwerkingsakkoord worden gevoegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 5

4. Artikel 5 van het samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de gevallen waarin alle of verschillende deeltentiteiten parallel dezelfde decretale of reglementaire bepalingen aannemen, voorgesteld door het Beheerscomité van FAMIFED.

Dit artikel kan geen afbreuk doen aan artikel 94, § 1bis, tweede en derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De decretale of reglementaire bepalingen die worden tot stand gebracht volgens de in artikel 5 van het samenwerkingsakkoord bedoelde procedure van het “gezamenlijk eenzijdig aannemen” kunnen – voor zover ze in werking treden vooraleer de deeltentiteiten zelf instaan voor het administratief beheer en de uitbetaling – uitsluitend betrekking hebben op wijzigingen die *geen* betrekking hebben op “essentiële elementen van [he]t administratief beheer en van de (...) uitbetaling [van de gezinsbijslagen] of [op] de regels ten gronde die een significante impact hebben op het administratief beheer”. Wijzigingen aan de essentiële elementen van het administratief beheer of de uitbetaling of aan de regels ten gronde

¹ Zie adv.RvS 58.503/VR van 31 december 2015 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van verschillende koninklijke besluiten betreffende de kinderbijslag’, en zie meer in het bijzonder adv.RvS 56.739/1/3 van 24 oktober 2014 over regeringsamendementen op het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 19 december 2014 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 132/4, 81-83.

die een significante impact hebben op het administratief beheer of de betaling van de gezinsbijslagen kunnen krachtens artikel 94, § 1*bis*, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 immers slechts gezamenlijk door de betrokken deeltentiteiten “via een samenwerkingsakkoord na overleg met de in het eerste lid bedoelde instellingen” worden aangebracht.²

Artikel 6

5. Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ heeft het samenwerkingsakkoord waarmee de instemming wordt beoogd, eerst gevolg nadat het instemming heeft verkregen van de bevoegde wetgevers.

Krachtens artikel 6 van het samenwerkingsakkoord heeft het “uitwerking met ingang van 1 juli 2014 na goedkeuring door de bevoegde wetgevers van de deeltentiteiten”.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.³

De stellers van het ontwerp doen er dan ook goed aan om de doelstelling van algemeen belang waarvoor de terugwerkende kracht noodzakelijk is, nader toe te lichten, hetzij in de memorie van toelichting bij de instemmingsordonnantie, hetzij tijdens de parlementaire bespreking van deze ordonnantie.

Artikel 7

6. In artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2016 wordt het voornemen vastgelegd dat de betrokken partijen al naargelang het geval een samenwerkingsakkoord of een samenwerkingsprotocol zullen sluiten over bepaalde aangelegenheden.

² Zie o.m. adv.RvS 58.503/VR, randnr. 8.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2.

In dit verband moet erop gewezen worden dat, indien de te sluiten samenwerkingsakkoorden betrekking hebben op de uitwisseling en de centralisering van gegevens, overeenkomstig artikel 94, § 1*bis*, vijfde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de federale overheid partij zal moeten zijn bij dit akkoord, in zoverre het betrekking heeft op de periode voor 1 januari 2020.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'accord de coopération du 14 juillet 2016, auquel l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend donner assentiment, contient les facteurs de rattachement sur la base desquels est fixée la compétence territoriale des autorités compétentes en matière de prestations familiales, ainsi que des dispositions concernant la prise en charge financière de ces prestations par les différentes autorités et leur imputation à ces dernières.

Conformément à l'article 94, § 1^{er}*bis*, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', un accord de coopération portant sur ces règles doit être conclu par les autorités compétentes durant la période transitoire visée dans cette disposition ¹.

EXAMEN DU TEXTE DU PROJET

2. En vertu de l'article 70, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', il y a lieu de mentionner dans le projet qu'il règle une matière visée à l'article 135 de la Constitution. On insérera dès lors un nouvel article 1^{er} à cet effet.

3. La version néerlandaise de l'accord de coopération doit également être jointe au projet.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 5

4. L'article 5 de l'accord de coopération porte sur les cas dans lesquels l'ensemble des entités ou certaines d'entre elles adoptent en parallèle les mêmes dispositions décrétales ou réglementaires proposées par le Comité de gestion de FAMIFED.

Cet article ne peut méconnaître l'article 94, § 1^{er}*bis*, alinéas 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Pour autant qu'elles entrent en vigueur avant que les entités fédérées n'assurent elles-mêmes la gestion administrative et le paiement, les dispositions décrétales ou réglementaires mises en œuvre selon la procédure de « l'adoption unilatérale conjointe », visée à l'article 5 de l'accord de coopération, ne peuvent porter que sur des modifications *ne* concernant *pas* des « éléments essentiels (...) de la gestion administrative et [du] paiement [des prestations familiales] ou [les] règles de fond qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ». En effet, l'article 94, § 1^{er}*bis*, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que des modifications aux éléments essentiels de la gestion administrative ou du paiement ou aux règles de fond qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ou le paiement des prestations familiales peuvent uniquement être apportées de manière conjointe par les entités fédérées

¹ Voir l'avis C.E. 58.503/VR du 31 décembre 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'houdende wijziging van verschillende koninklijke besluiten betreffende de kinderbijslag', et voir plus particulièrement l'avis C.E. 56.739/1/3 du 24 octobre 2014 sur des amendements du gouvernement à un projet de décret devenu le décret du 19 décembre 2014 'contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2015', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-15, n° 132/4, pp. 81-83.

concernées « par accord de coopération après concertation avec les institutions visées à l'alinéa 1^{er} »².

Article 6

5. Conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'accord de coopération auquel on entend porter assentiment n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs compétents.

Selon son article 6, l'accord de coopération « produit ses effets le 1^{er} juillet 2014 après approbation par les législateurs compétents des entités fédérées ».

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général³.

Les auteurs du projet seraient dès lors bien avisés de préciser l'objectif d'intérêt général qui requiert la rétroactivité, soit dans l'exposé des motifs de l'ordonnance d'assentiment, soit au cours des débats parlementaires relatifs à celle-ci.

Article 7

6. L'intention consistant à ce que les parties concernées concluent, selon le cas, un accord de coopération ou un protocole de coopération sur certaines matières, est inscrite à l'article 7 de l'accord de coopération du 14 juillet 2016.

² Voir notamment l'avis C.E. 58.503/VR, n° 8.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2.

À cet égard, il convient de souligner que si les accords de coopération à conclure portent sur l'échange et la centralisation de données, conformément à l'article 94, § 1^{er} *bis*, alinéa 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale devra être partie à cet accord, pour autant qu'il ait trait à la période antérieure au 1^{er} janvier 2020.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME