



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.896/VR
van 15 mei 2019

avis 65.896/VR
du 15 mai 2019

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met het
Samenwerkingsakkoord van
28 december 2018 tussen de
Federale Staat, de Vlaamse
Gemeenschap, het Waalse Gewest,
de Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie en de
Duitstalige Gemeenschap
betreffende de samenwerking
tussen inspectiediensten in het
kader van de bevoegdheden inzake
gezinsbijslagen’

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à l’Accord de
coopération du 28 décembre 2018
entre l’Etat fédéral, la
Communauté flamande, la Région
wallonne, la Commission
communautaire commune et la
Communauté germanophone
portant sur la collaboration entre
services d’inspection dans le cadre
de la compétence en matière de
prestations familiales’

Op 8 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 28 december 2018 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen inspectiediensten in het kader van de bevoegdheden inzake gezinsbijslagen’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 7 mei 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX, Wouter PAS en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Annemie GOOSSENS en Béatrice DRAPIER, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Stéphane TELLIER, 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 15 mei 2019.

*

^(*) 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 8 avril 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 28 décembre 2018 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone portant sur la collaboration entre services d'inspection dans le cadre de la compétence en matière de prestations familiales'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 7 mai 2019. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX, Wouter PAS et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section, et Stéphane TELLIER, 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 15 mai 2019.

*

^(*) 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.

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 VOORONTWERP

2. Het voorliggende voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen aan het samenwerkingsakkoord van 28 december 2018 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap, waarbij, zoals wordt aangegeven in het opschrift ervan, de samenwerking wordt geregeld tussen de inspectiediensten die toezicht houden op de regeling inzake gezinsbijslagen, meer bepaald het verzoeken van de medewerking van een andere bevoegde inspectiedienst en de uitwisselbaarheid van vaststellingen gedaan door de verschillende inspectiediensten.

Het samenwerkingsakkoord van 28 december 2018 bevat, naast enkele definities (artikel 1), het principe dat de bevoegde inspectiediensten om medewerking kunnen verzoeken van de inspectiediensten van een ander deelgebied die de gegevens kosteloos meedelen (artikel 2), het principe dat een inspectiedienst vaststellingen, die gevolgen kunnen hebben voor het recht op gezinsbijslagen in een ander deelgebied, meedeelt aan de inspectiedienst bevoegd in dat deelgebied (artikel 3) en het principe dat de vaststellingen gedaan door een inspectiedienst van een ander deelgebied dezelfde juridische waarde hebben als vaststellingen gedaan door de eigen inspectiedienst (artikel 4). Het samenwerkingsakkoord regelt ook de inwerkingtreding (artikel 5) en de duur van het samenwerkingsakkoord (artikel 6).

VORMVEREISTEN

3. De artikelen 2 tot 4 van het samenwerkingsakkoord hebben, gelet op de aard van de aangelegenheid, mogelijk betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Aan deze vormvereiste moet nog worden voldaan.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 1

4. Het volstaat om in artikel 1 van het voorontwerp naar artikel 74 van de Grondwet te verwijzen.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikelen 2 en 3

5. De machtigingen aan de regeringen van de deelentiteiten om “verdere modaliteiten vast [te] leggen met betrekking tot de samenwerking” (artikelen 2 en 3) kunnen er vanzelfsprekend niet toe leiden dat de regeringen essentiële elementen kunnen regelen van de aan de decreet- en ordonnantiegever voorbehouden aangelegenheden, bijvoorbeeld wanneer maatregelen raken aan het recht op de bescherming van het privéleven.

Artikel 5

6. Krachtens artikel 5 van het samenwerkingsakkoord heeft het “uitwerking vanaf 1 januari 2019 na goedkeuring door de betrokken regeringen en ondertekening door alle partijen”.

Overeenkomstig artikel 92bis, § 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. Het volstaat dus niet dat de betrokken regeringen het samenwerkingsakkoord hebben goedgekeurd en de partijen het hebben ondertekend, opdat het samenwerkingsakkoord uitwerking krijgt. Het samenwerkingsakkoord kan slechts uitwerking krijgen nadat alle bevoegde wetgevers ermee hebben ingestemd.

In artikel 5 van het samenwerkingsakkoord moet bijgevolg bepaald worden dat het uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2019 na bekendmaking van de laatste instemmingsakte door de wetgevers van de partijen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi à l'examen a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération du 28 décembre 2018 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone réglant, comme son intitulé l'indique, la collaboration entre les services d'inspection qui contrôlent le régime des prestations familiales, en particulier la demande de collaboration d'un autre service d'inspection compétent et l'échange de constatations faites par les différents services d'inspection.

Outre qu'il contient quelques définitions (article 1^{er}), l'accord de coopération du 28 décembre 2018 énonce le principe selon lequel les services d'inspection compétents peuvent solliciter la collaboration des services d'inspection d'une autre entité fédérée qui communiquent gratuitement les données (article 2), le principe selon lequel un service d'inspection communique les constatations qui peuvent avoir des conséquences sur le droit aux prestations familiales dans une autre entité fédérée au service d'inspection compétent dans cette entité (article 3) et le principe selon lequel les constatations faites par un service d'inspection d'une autre entité fédérée ont la même valeur juridique que celles faites par le propre service d'inspection (article 4). L'entrée en vigueur (article 5) et la durée de l'accord de coopération (article 6) sont également réglés.

FORMALITÉS

3. Eu égard à la nature de la matière, les articles 2 à 4 de l'accord de coopération concernent éventuellement le traitement de données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, imposent de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Cette formalité doit encore être accomplie.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1^{er}

4. À l'article 1^{er} de l'avant-projet, il suffit de viser l'article 74 de la Constitution.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Articles 2 et 3

5. Il va de soi que les habilitations conférées aux gouvernements des entités fédérées pour « fixer des modalités complémentaires en rapport avec la collaboration » (articles 2 et 3) ne peuvent pas aboutir à ce que les gouvernements puissent régler des éléments essentiels des matières réservées au législateur décentralisé et ordonnancier, par exemple lorsque des mesures touchent au droit à la protection de la vie privée.

Article 5

6. Selon son article 5, l'accord de coopération « produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2019 après approbation par les gouvernements concernés et signature par toutes les parties ».

Conformément à l'article 92bis, § 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. Il ne suffit donc pas que les gouvernements concernés aient approuvé l'accord de coopération et que les parties l'aient signé pour qu'il produise ses effets. L'accord de coopération ne peut produire ses effets qu'après avoir reçu l'assentiment de tous les législateurs compétents.

Par conséquent, l'article 5 de l'accord de coopération doit prévoir qu'il produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2019 après la publication du dernier acte d'assentiment par les législateurs des parties.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME