



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.194/1
van 18 mei 2021

avis 69.194/1
du 18 mai 2021

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
‘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 bevoegdheden inzake
gezinsbijslagen’

un avant-projet d’ordonnance
‘portant 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
portant sur la collaboration entre
services d’inspection dans le cadre
de la compétence en matière de
prestations familiales’

Op 2 april 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor de Gezinsbijslagen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘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 bevoegdheden inzake gezinsbijslagen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 mei 2021.

*

Le 2 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge des Prestations familiales, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant 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 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 la première chambre le 6 mai 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mai 2021.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2.1. Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 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).

2.2. Andere voorontwerpen van instemmingsakten met het samenwerkingsakkoord van 28 december 2018 werden reeds voor advies aan de Raad van State voorgelegd en hebben aanleiding gegeven tot de adviezen 65.797/VR² en 65.896/VR³ van 15 mei 2019 en 66.377/1⁴ van 9 juli 2019.

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

² Adv.RvS 65.797/VR van 15 mei 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 juni 2020 ‘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’.

³ Adv.RvS 65.896/VR van 15 mei 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 december 2019 ‘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’.

⁴ Adv.RvS 66.377/1 van 9 juli 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 22 juni 2020 ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 28. Dezember 2018 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Inspektionsdiensten im Rahmen der Zuständigkeiten im Bereich der Familienleistungen’.

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.

Aan deze vormvereiste moet nog worden voldaan, aangezien uit het dossier niet blijkt dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd gevraagd.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

4. In de door de Raad van State, afdeling Wetgeving, uitgebrachte adviezen 65.797/VR, 65.896/VR en 66.377/1, werd het volgende opgemerkt:

“ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikelen 2 en 3

4. 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

5. 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.”

Aan deze opmerkingen wordt thans opnieuw herinnerd.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

5. Bij de tekst van het voorontwerp van instemmingsordonnantie zijn geen opmerkingen te maken.

*

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 D'ORDONNANCE

2.1. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune 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.

2.2. D'autres avant-projets d'actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 décembre 2018 ont déjà été soumis pour avis au Conseil d'État et ont donné lieu aux avis 65.797/VR² et 65.896/VR³ du 15 mai 2019 et 66.377/1⁴ du 9 juillet 2019.

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

² Avis C.E. 65.797/VR du 15 mai 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 19 juin 2020 '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'.

³ Avis C.E. 65.896/VR du 15 mai 2019 sur un avant-projet devenu la loi du 20 décembre 2019 'portant 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 portant sur la collaboration entre services d'inspection dans le cadre de la compétence en matière de prestations familiales'.

⁴ Avis C.E. 66.377/1 du 9 juillet 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 22 juin 2020 'zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 28. Dezember 2018 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Inspektionsdiensten im Rahmen der Zuständigkeiten im Bereich der Familienleistungen'.

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) 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, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, à savoir 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 de données à caractère personnel.

Dès lors qu'il ne ressort pas du dossier que l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé, cette formalité doit encore être accomplie.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

4. Dans ses avis 65.797/VR, 65.896/VR et 66.377/1, le Conseil d'État a observé ce qui suit :

« Examen de l'accord de coopération

Articles 2 et 3

4. 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

5. 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 ».

Il convient de rappeler ici ces observations.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

5. Le texte de l'avant-projet d'ordonnance d'assentiment n'appelle aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME