



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.125/1
van 28 september 2021

avis 70.125/1
du 28 septembre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
7 maart 1991 houdende
samenstelling en organisatie
van het Algemeen
Coördinatiecomité van de
Kruispuntbank van de sociale
zekerheid'

un projet d'arrêté royal 'portant
modification de l'arrêté royal
du 7 mars 1991 portant
composition et organisation du
Comité général de coordination
de la Banque-carrefour de la
sécurité sociale'

Op 3 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 houdende samenstelling en organisatie van het Algemeen Coördinatiecomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 september 2021. 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 Barbara SPEYBROUCK, eerste 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 28 september 2021.

*

Le 3 septembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘portant modification de l'arrêté royal du 7 mars 1991 portant composition et organisation du Comité général de coordination de la Banque-carrefour de la sécurité sociale’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 septembre 2021. 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 Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

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 28 septembre 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe vast te stellen welke de werkende leden zijn van het Algemeen Coördinatiecomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Daartoe wordt artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 ‘houdende samenstelling en organisatie van het Algemeen Coördinatiecomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid’ vervangen. De wijzigingen betreffen de aanpassing van het aantal leden en de samenstelling van het Algemeen Coördinatiecomité (artikel 1 van het ontwerp). Als gevolg van deze aanpassing worden de artikelen 2 en 4 van het besluit van 7 maart 1991 eveneens aangepast (artikelen 2 en 3 van het ontwerp). Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2021 (artikel 4 van het ontwerp).

2.2. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 34 van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’, luidens welke bepaling de Koning onder meer de samenstelling van het Algemeen Coördinatiecomité vaststelt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3.1. Luidens het ontworpen artikel 1, eerste lid, 18° en 19°, maken tevens met raadgevende stem deel uit van het Algemeen Coördinatiecomité “vier leden met ervaring in E-Government die de overheidsdiensten en openbare instellingen van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen vertegenwoordigen” respectievelijk “vier leden die de tot het netwerk behorende overheidsdiensten en openbare instellingen en meewerkende instellingen van privaatrecht van de Gemeenschappen en Gewesten vertegenwoordigen”.

3.2. In het advies 34.336/1¹ heeft de afdeling Wetgeving over het huidige artikel 1, eerste lid, 18°, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 de volgende opmerking gemaakt:

“3. Luidens het ontworpen artikel 1, eerste lid, 18°, maken tevens met raadgevende stem deel uit van het Algemeen Coördinatiecomité ‘drie leden die de overheidsdiensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en de openbare instellingen met

¹ Adv.RvS 34.336/1 van 9 januari 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 houdende samenstelling en organisatie van het Algemeen Coördinatiecomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid’.

rechtspersoonlijkheid ressorterend onder de Gemeenschappen en Gewesten vertegenwoordigen².

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, in het verleden al heeft opgemerkt, brengt de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten met zich dat het niet aanwijzen of voordragen van de betrokken leden door de bevoegde gemeenschaps- of gewestoverheid geen invloed kan hebben op de regelmatigheid van de samenstelling van het federale orgaan, noch op de geldigheid van de door dat orgaan genomen beslissingen of uitgebrachte adviezen.

Wanneer de federale overheid de gemeenschappen en de gewesten meer dan op een louter facultatieve basis vertegenwoordigd wil zien in het betrokken federale orgaan, dient in beginsel toepassing te worden gemaakt van artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat impliceert dat de aanwijzing van de betrokken vertegenwoordigers het voorwerp dient te zijn van een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na akkoord van de bevoegde regeringen. Eventueel kan daartoe ook met de gemeenschappen en de gewesten een samenwerkingsakkoord worden gesloten.

Het gegeven dat de in het ontworpen artikel 1, eerste lid, 18°, bedoelde vertegenwoordigers enkel een raadgevende stem hebben in het Algemeen Coördinatiecomité (ontworpen artikel 1, derde lid), wijst erop dat het de bedoeling is om de betrokken vertegenwoordiging enkel op facultatieve basis te laten plaatsvinden.

Niettemin moet worden vastgesteld dat de rechtszekerheid ermee zou zijn gebaat indien in het om advies voorgelegde ontwerp preciezer zou worden aangegeven welke categorieën van overheidsdiensten en openbare instellingen de stellers vertegenwoordigd wensen te zien in het Algemeen Coördinatiecomité, in die zin dat nu niet duidelijk is welke gemeenschappen en gewesten een vertegenwoordiger kunnen aanwijzen of in welke verhouding dat kan gebeuren. Op die manier zou het de gemeenschaps- en gewestoverheden tevens makkelijker worden gemaakt om tot afspraken te komen in verband met de aanwijzing van de betrokken vertegenwoordigers, voor zover dergelijke afspraken nog niet zouden bestaan.”

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 1, eerste lid, 18° en 19°.

Artikel 4

4.1. Overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp zal het te nemen besluit uitwerking hebben met ingang van 1 juli 2021, en zal het bijgevolg terugwerkende kracht hebben. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

² Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: De Franse termen (“services publics”) en de Nederlandse termen (“openbare instellingen”) stemmen niet overeen. Deze discordantie dient weggewerkt te worden.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

4.2. Gevraagd of het comité reeds in deze nieuwe samenstelling is samengekomen sinds 1 juli 2021, dan wel of het comité sinds 1 juli 2021 nog samengekomen is in de bestaande samenstelling, en naar de reden van de terugwerkende kracht, stelt de gemachtigde:

“Het comité zal in de loop van de maand oktober, omwille van de continuïteit, samenkomen in de bestaande samenstelling.”

Voorts verklaart de gemachtigde:

“Lorsque le projet d'AR a été rédigé et lancé dans la circuit, on a tenu compte du fait que les mandats des membres prenaient fin au 30 juin 2021.

C'est pourquoi il avait été prévu de faire entrer le nouvel AR en vigueur au 1^{er} juillet 2021, pour assurer une continuité dans les mandats.

Nous avons bien évidemment conscience actuellement que, vu le temps qui s'est écoulé depuis la rédaction du projet d'AR, cette continuité n'est plus possible.

C'est pour cette raison que le comité se réunira en octobre selon sa composition actuelle, dans l'attente de la publication de l'AR en projet.

La rétroactivité n'a plus, en soi de raison d'être.”

4.3. Rekening houdend met de door de gemachtigde verstrekte toelichting kan de retroactiviteit van de ontworpen regeling vervallen. De in artikel 4 van het ontwerp vermelde datum van inwerkingtreding dient dan te worden aangepast.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer quels sont les membres effectifs du Comité général de coordination de la Banque-carrefour de la sécurité sociale. À cet effet, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 mars 1991 'portant composition et organisation du Comité général de coordination de la Banque-carrefour de la sécurité sociale' est remplacé. Les modifications concernent l'adaptation du nombre de membres et la composition du Comité général de coordination (article 1^{er} du projet). Consécutivement à cette adaptation, les articles 2 et 4 de l'arrêté du 7 mars 1991 sont également adaptés (articles 2 et 3 du projet). L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} juillet 2021 (article 4 du projet).

2.2. Le fondement juridique du projet peut être trouvé dans l'article 34 de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale', qui prévoit que le Roi, notamment, arrête la composition du Comité général de coordination.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

3.1. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 18° et 19°, en projet, prévoit que font également partie du Comité général de coordination avec voix consultative, respectivement, « quatre membres ayant de l'expérience dans l'E-Government représentant les services publics et institutions publiques des gouvernements des Communautés et des Régions » et « quatre membres représentant les services publics et institutions publiques et les institutions coopérantes de droit privé des Communautés et Régions appartenant au réseau ».

3.2. Dans l'avis 34.336/1 ¹, concernant l'actuel article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 18°, de l'arrêté royal du 7 mars 1991, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« 3. Aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 18°, en projet, font également partie du Comité général de coordination avec voix consultative 'trois membres représentant les services publics des gouvernements des Communautés et des Régions et les services publics dotés de la personnalité civile relevant des Communautés et des Régions' ².

¹ Avis C.E. 34.336/1 du 9 janvier 2003 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 mars 1991 portant composition et organisation du Comité général de coordination de la Banque-carrefour de la sécurité sociale'.

² Note 1 de l'avis cité : Les termes français (« services publics ») et néerlandais (« openbare instellingen ») ne concordent pas. On veillera à supprimer cette discordance.

Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé auparavant, il résulte de l'autonomie des communautés et des régions que la non-désignation ou la non-présentation des membres concernés par les autorités communautaires et régionales compétentes ne peuvent avoir aucune incidence sur la régularité de la composition de l'organe fédéral, ni sur la validité des décisions prises ou des avis émis par ce dernier.

Lorsque l'autorité fédérale souhaite voir les communautés et les régions représentées au sein de l'organe fédéral concerné autrement que sur une simple base facultative, il doit, en principe, être fait application de l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce qui implique que la désignation des représentants concernés doit faire l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pris de l'accord des gouvernements compétents. Un accord de coopération peut aussi éventuellement être conclu à cette fin avec les communautés et les régions.

Le fait que les représentants visés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 18°, en projet, ne disposent que d'une voix consultative au Comité général de coordination (article 1^{er}, alinéa 3, en projet) indique que la représentation concernée n'est prévue que sur une base facultative.

Force est néanmoins de constater qu'il serait bon, dans l'intérêt de la sécurité juridique, que le projet soumis pour avis spécifie quelles catégories de services publics et d'institutions publiques les auteurs souhaitent voir représentées au Comité général de coordination, dans la mesure où il n'apparaît pas clairement à présent quelles sont les communautés et régions qui peuvent désigner un représentant et dans quelle proportion. De cette manière, il serait également plus facile pour les autorités communautaires et régionales de s'accorder sur la désignation des représentants en question, pour autant qu'il n'en soit pas déjà ainsi ».

La même observation vaut pour l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 18° et 19°, en projet.

Article 4

4.1. Conformément à l'article 4 du projet, l'arrêté envisagé produira ses effets le 1^{er} juillet 2021, et il aura par conséquent un effet rétroactif. Il faut observer à cet égard qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

4.2. Interrogé sur le point de savoir si le comité s'est déjà réuni dans cette nouvelle composition depuis le 1^{er} juillet 2021, ou si celui-ci se réunit encore dans sa composition actuelle depuis le 1^{er} juillet 2021, et sur le motif de la rétroactivité, le délégué a déclaré :

« Het comité zal in de loop van de maand oktober, omwille van de continuïteit, samenkomen in de bestaande samenstelling ».

Le délégué a encore déclaré :

« Lorsque le projet d'AR a été rédigé et lancé dans [le] circuit, on a tenu compte du fait que les mandats des membres prenaient fin au 30 juin 2021.

C'est pourquoi il avait été prévu de faire entrer le nouvel AR en vigueur au 1^{er} juillet 2021, pour assurer une continuité dans les mandats.

Nous avons bien évidemment conscience actuellement que, vu le temps qui s'est écoulé depuis la rédaction du projet d'AR, cette continuité n'est plus possible.

C'est pour cette raison que le comité se réunira en octobre selon sa composition actuelle, dans l'attente de la publication de l'AR en projet.

La rétroactivité n'a plus, en soi de raison d'être ».

4.3. Compte tenu des précisions fournies par le délégué, la rétroactivité du dispositif en projet peut être abandonnée. La date d'entrée en vigueur mentionnée à l'article 4 du projet doit donc être adaptée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME