CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.171/2/V
du 4 septembre 2023

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment de l'Accord de coopération du [Date] entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission Communautaire française portant sur la désignation d'un intégrateur de services commun pour l'échange électronique de données'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.171/2/V
van 4 september 2023

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [Datum] tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de aanstelling van een gemeenschappelijke dienstenintegrator voor de elektronische uitwisseling van gegevens'

‡LW-AIJXLEDBG-HEBHBMR‡

Le 18 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 1er septembre 2023, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment de l'Accord de coopération du [Date] entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission Communautaire française portant sur la désignation d'un intégrateur de services commun pour l'échange électronique de données'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 4 septembre 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 septembre 2023.

*

Op 18 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege[*] verlengd tot 1 september 2023 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [Datum] tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de aanstelling van een gemeenschappelijke dienstenintegrator voor de elektronische uitwisseling van gegevens'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 4 september 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 september 2023.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 aout.

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-AIJXLEDBG-HEBHBMR‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

L'avant-projet d'ordonnance a pour objet de porter assentiment, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, à l'accord de coopération du […] entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française 'portant sur la désignation d'un intégrateur de services commun pour l'échange électronique de données'.

Pour l'essentiel, cet accord de coopération élargit le champ d'application de l'ordonnance du 8 mai 2014 de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant création et organisation d'un intégrateur de services régional' (ci-après : « l'ordonnance intégrateur de services ») à la Commission communautaire française.

L'article 1er de l'accord de coopération porte les définitions.

L'article 2 désigne le Centre d'Informatique pour la Région Bruxelloise (CIRB) comme intégrateur de services commun pour la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française.

L'article 3, § 1er, étend à la Commission communautaire française et à l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle le champ d'application de l'ordonnance intégrateur de services. L'article 3, § 2, rend les dispositions de l'ordonnance intégrateur de services applicables dans le cadre de l'accord de coopération. L'article 3, §§ 3 et 4, érige formellement la Commission communautaire française en « service public participant » au sens de l'article 2, 10°, de l'ordonnance. L'article 3, §§ 5 à 12, contient un certain nombre de modalités spécifiques d'application de l'ordonnance aux institutions et organes de la Commission communautaire française.

L'article 4 prévoit que la Commission de contrôle bruxelloise est également instituée auprès de l'Assemblée de la Commission communautaire française et énonce que le rôle et les missions de la Commission de contrôle bruxelloise visés à l'article 32 de l'ordonnance intégrateur de services sont étendus à la Commission communautaire française.

L'article 5 concerne le règlement des litiges.

L'article 6 règle la durée et l'entrée en vigueur de l'accord.

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

‡LW-AIJXLEDBG-HEBHBMR‡

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

Un accord de coopération est nécessaire pour permettre à la Commission communautaire française d'utiliser pleinement l'intégrateur de services régional [1].

L'accord de coopération à l'examen comble cette lacune.

En principe, toutes les parties à un accord de coopération doivent contribuer au projet commun. L'existence d'un lien de proportionnalité raisonnable est dès lors nécessaire entre le cout des obligations liées aux compétences apportées par chacune des parties et leur financement par celles-ci [2]. L'accord de coopération à l'examen ne contient pas de disposition explicite concernant le financement. Néanmoins, le régime à l'examen peut se réaliser si l'élargissement au Collège de la Commission communautaire française du champ d'application de l'article 20 de l'ordonnance intégrateur de services par l'article 3, § 11, de l'accord de coopération s'interprète en ce sens que l'intégrateur de services n'interviendra pour la Commission communautaire française que dans la mesure où le Collège de la Commission communautaire française assure la mise à disposition des moyens nécessaires à cette fin [3].

[1] Voir en ce sens, à propos de la Commission communautaire commune, l'avis n° 62.070/1 donné le 20 octobre 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 14 juin 2018 'relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri' (*Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2017-2018, n° B-109, pp. 71 à 79).

[2] Voir entre autres l'avis n° 35.864/VR donné le 7 octobre 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 20 mai 2005 'houdende instemming met de Overeenkomst van 4 april 2003 tussen de Federale Overheid en de Gewesten met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expresnet van, naar, in en rond Brussel' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 200/1) ; l'avis n° 41.932/VR donné le 22 janvier 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération du 13 décembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'organisation et le financement de l'offre restauratrice visée à la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait', observation n° 3.3 (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2085/1) ; l'avis n° 44.897/VR donné le 19 aout 2008 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne en matière de lutte contre le tabagisme', observation n° 2.

[3] Dans le même sens, voir l'avis 67.023/4 donné le 1er avril 2020 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'accord de coopération du … entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française portant sur la désignation d'un intégrateur de services commun pour l'échange électronique de données'.

‡LW-AIJXLEDBG-HEBHBMR‡

FORMALITÉ PRÉALABLE

Comme l'a observé la section de législation dans l'avis 67.023/4,

> « [l]'objectif poursuivi par l'accord de coopération est de faciliter l'échange électronique d'informations, dont des données à caractère personnel de personnes physiques. 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, 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. Il s'impose par conséquent de recueillir encore l'avis de l'Autorité de protection des données […] ».

Interrogée à propos de la saisine de l'Autorité de protection des données, la déléguée du Ministre a indiqué que cette autorité avait été saisie en date du 17 juillet 2023 mais qu'elle restait en attente de son avis.

Si le bon accomplissement de cette formalité devait donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme ou ne résultant pas également des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

*

‡LW-AIJXLEDBG-HEBHBMR‡

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP EN VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Met het voorontwerp van ordonnantie beoogt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest instemming te verlenen aan het samenwerkingsakkoord van (…) tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie 'betreffende de aanstelling van een gemeenschappelijke dienstenintegrator voor de elektronische uitwisseling van gegevens'.

In hoofdzaak breidt dat samenwerkingsakkoord het toepassingsgebied van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 8 mei 2014 'betreffende de oprichting en organisatie van een gewestelijke dienstenintegrator' (hierna: "ordonnantie dienstenintegrator") uit tot de Franse Gemeenschapscommissie.

Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord bevat de definities.

In artikel 2 wordt het Centrum voor Informatica voor het Brussels Gewest (CIBG) aangewezen als gemeenschappelijke dienstenintegrator voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

In artikel 3, § 1, wordt het toepassingsgebied van de ordonnantie dienstenintegrator uitgebreid tot de Franse Gemeenschapscommissie en het Franstalige Brussels Instituut voor Beroepsopleiding. Artikel 3, § 2, maakt de bepalingen van de ordonnantie dienstenintegrator toepasselijk in het kader van het samenwerkingsakkoord. Bij artikel 3, §§ 3 en 4, wordt de Franse Gemeenschapscommissie formeel aangemerkt als een "participerende openbare dienst (lees: overheidsdienst)" in de zin van artikel 2, 10°, van de ordonnantie. Artikel 3, §§ 5 tot 12, bevat een aantal specifieke regels voor de toepassing van de ordonnantie op de instellingen en organen van de Franse Gemeenschapscommissie.

Luidens artikel 4 wordt de Brusselse Controlecommissie ook bij de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie ingesteld en worden de taak en de opdrachten van de Brusselse Controlecommissie, genoemd in artikel 32 van de ordonnantie dienstenintegrator, uitgebreid tot de Franse Gemeenschapscommissie.

Artikel 5 heeft betrekking op de geschillenbeslechting.

‡ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-AIJXLEDBG-HEBHBMR‡

Artikel 6 regelt de duur en de inwerkingtreding van het akkoord.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

Om de Franse Gemeenschapscommissie in staat te stellen ten volle gebruik te maken van de gewestelijke dienstenintegrator moet een samenwerkingsakkoord worden afgesloten.[1]

Wat dat betreft, vult het samenwerkingsakkoord een leemte aan.

Alle partijen bij een samenwerkingsakkoord moeten in beginsel bijdragen tot het gezamenlijke project. Er dient derhalve een redelijk evenredigheidsverband te bestaan tussen de kosten van de verplichtingen die verband houden met de door elk van de partijen ingebrachte bevoegdheden en de financiering ervan door die partijen.[2] Het voorliggende samenwerkingsakkoord bevat geen expliciete bepaling inzake de financiering. Niettemin kan de voorliggende regeling tot stand worden gebracht indien de uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 20 van de ordonnantie dienstenintegrator tot het College van de Franse Gemeenschapscommissie, bij artikel 3, § 11, van het samenwerkingsakkoord, zo wordt begrepen dat de dienstenintegrator slechts zal optreden voor de Franse Gemeenschapscommissie in zoverre het College van de Franse Gemeenschapscommissie daartoe de nodige middelen ter beschikking stelt.[3]

---

[1] Zie in die zin, in verband met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, advies 62.070/1 van 20 oktober 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 juni 2018 'betreffende de noodhulp aan en de inschakeling van daklozen' (*Parl.St*. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2017-18, nr. B-109, 71-79).

[2] Zie onder meer advies 35.864/VR van 7 oktober 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 mei 2005 'houdende instemming met de Overeenkomst van 4 april 2003 tussen de Federale Overheid en de Gewesten met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expresnet van, naar, in en rond Brussel' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 200/1); advies 41.932/VR van 22 januari 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 mei 2007 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 13 december 2006 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de organisatie en de financiering van het herstelrechtelijk aanbod bedoeld in de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade', opmerking 3.3 (*Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 3-2085/1); advies 44.897/VR van 19 augustus 2008 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 december 2006 tussen de federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, en het Waalse Gewest over de bestrijding van het tabaksgebruik', opmerking 2.

[3] Zie in dezelfde zin advies 67.023/4 van 1 april 2020 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie 'portant assentiment à l'accord de coopération du … entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française portant sur la désignation d'un intégrateur de services commun pour l'échange électronique de données'.

‡LW-AIJXLEDBG-HEBHBMR‡

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

De afdeling Wetgeving heeft in advies 67.023/4 het volgende opgemerkt:

"(vertaling)

De doelstelling van het samenwerkingsakkoord is het vergemakkelijken van de elektronische uitwisseling van gegevens, waaronder persoonsgegevens van natuurlijke personen. 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. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen (…)."

Op de vraag of het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit was ingewonnen, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat het betreffende advies op 17 juli 2023 is aangevraagd maar nog niet is verleend.

Als de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de volledige vervulling van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn of niet ook voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen opnieuw om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd, overeenkomstig het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Martine BAGUET

‡LW-AIJXLEDBG-HEBHBMR‡