



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.260/1
van 28 november 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘zur Billigung des
Zusammenarbeitsabkommen vom 29. August 2022 zwischen der
Wallonischen Region, der Gemeinsamen
Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen
Gemeinschaft bezüglich des Interregionalen Organs für die
Familienleistungen’

Op 29 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezondheid en Sociale Aangelegenheden, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommen vom 29. August 2022 zwischen der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich des Interregionalen Organs für die Familienleistungen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 november 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 november 2022.

*

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 in hoofdzaak beperkt tot 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.

1. STREKKING VAN HET VOORONTWERP EN VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Als gevolg van de terugtrekking van de Vlaamse Gemeenschap uit het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de oprichting van het interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen’¹ strekt het voorliggende voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ertoe instemming te verlenen aan het op 29 augustus 2022 ondertekende samenwerkingsakkoord tussen het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende het interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen’.

Het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend, bevat enkele definities (hoofdstuk 1), bepalingen inzake de wijziging van de samenstelling en van de opdrachten van het interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen – ORINT (hoofdstuk 2), de opdrachten van dat orgaan (hoofdstuk 3), de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitoefening van de opdrachten van ORINT (hoofdstuk 4), de samenstelling, het voorzitterschap en de werkwijze ervan (hoofdstuk 5), de financiering en het budget ervan (hoofdstuk 6) alsmede slotbepalingen (hoofdstuk 7).

Aldus worden in het samenwerkingsakkoord in essentie de regels overgenomen die reeds vervat zijn in het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de oprichting van het interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen’.² Er worden evenwel twee meer ingrijpende wijzigingen aangebracht: enerzijds een bepaling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (artikel 4) en anderzijds de benoeming van een ad-hoccommissie om de eventuele geschillen te beslechten die ontstaan tussen de gefedereerde deelentiteiten over de uitlegging of de uitvoering van het samenwerkingsakkoord (artikel 17).

^(*)Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Artikel 18, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 luidt immers als volgt: “De opzegging van dit akkoord vereist een schriftelijke vooropzeg van één jaar die moet worden betekend aan de andere deelentiteiten. De opzegging gaat in op 1 januari van het jaar dat volgt op het einde van de opzeggingstermijn.” Zie in dat verband advies 71.134/VR van 22 april 2022 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen de deelentiteiten met betrekking tot de gezinsbijslagen’.

² Artikel 19 van het voorliggende samenwerkingsakkoord strekt ertoe het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 op te heffen.

2. ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Naleving van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’

Artikel 2, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord handhaaft het voortbestaan van ORINT in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, zoals blijkt uit de memorie van toelichting en uit de artikelen 7 (“[h]et voorzitterschap wordt afwisselend waargenomen door een van de leden van de vereniging (...”), 11 (“[h]et personeel van de vereniging (...”), 15, vierde lid (“[h]et bestuursorgaan legt elk jaar het jaarverslag van de vereniging ter goedkeuring voor (...”) en 16 (“[h]et financiële beheer van de vereniging (...”) van hetzelfde akkoord.

In haar adviezen 63.867/VR/V van 7 augustus 2018, 63.801/VR/V van 27 augustus 2018, 64.193/1 van 4 oktober 2018 en 64.729/1 van 21 december 2018 over de voorontwerpen die hebben geleid tot de decreten en de ordonnantie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de oprichting van het interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen’, heeft de afdeling Wetgeving steevast het volgende opgemerkt:³

“II. Naleving van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’

4.1. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord voorziet in de oprichting van het Interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk in de zin van de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen’.

Het samenwerkingsakkoord wijkt echter op verschillende punten af van de wet van 27 juni 1921: zo bepaalt het samenwerkingsakkoord zelf de opdrachten en de principes betreffende de samenstelling van de organen van de vereniging. De opgerichte vereniging moet dus veeleer worden beschouwd als een openbare dienst opgericht door de overheid, en bijgevolg als een gedecentraliseerde dienst in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

4.2. Op basis van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan de wetgever weliswaar een rechtspersoon met een statuut *sui generis* oprichten of gebruik maken van een bestaand type rechtspersoon, zoals verenigingen zonder winstoogmerk, maar het Grondwettelijk Hof heeft bepaald dat de decreetgever in dat laatste geval slechts van de wet van 27 juni 1921 mag afwijken indien ‘[d]e afwijkingen van de wet van 27 juni 1921 (...) kunnen worden verantwoord door de opdrachten van openbare dienstverlening die [de vzw’s] op zich nemen bij de uitvoering van het beleid’ en voor zover die afwijkingen ‘niet [raken] aan het gemene recht inzake verenigingen en (...) evenmin op algemene wijze de wet van 27 juni 1921 [wijzigen], maar passen in het kader van de bekommernis van de decreetgever om ter zake een zo volledig mogelijke reglementering *sui generis* uit te vaardigen’.⁴ Het Hof besluit: ‘Hoewel die werkwijze ertoe kan leiden dat de verenigingen (...) worden onderworpen aan een regeling die grondig verschilt van de

³ De desbetreffende uittreksels uit advies 64.193/1 worden in dit advies overgenomen.

⁴ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: GwH 31 juli 2008, nr. 116/2008, B.5.2.

regeling die in principe voor de vzw's geldt, volgt daaruit niet dat de decreetgever, door bepalingen aan te nemen die afwijken van de voormelde wet van 27 juni 1921, zijn bevoegdheden heeft overschreden'.⁵

Op basis van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hebben de wetgevers van de partijen bij het samenwerkingsakkoord aldus een grote vrijheid om een instelling als bedoeld in het tweede lid van dat artikel op te richten. De enige beperking die die bepaling oplegt, is dat het legaliteitsbeginsel in acht moet worden genomen, wat betekent dat de wetgever de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid en de werkwijze van de instelling en het toezicht erop dient te regelen.

De voornoemde wetgevers kunnen bijgevolg de instelling als vereniging zonder winstoogmerk oprichten, maar dat heeft als gevolg dat al wat het decreet –*in casu* het samenwerkingsakkoord waarmee bij het voorontwerp van decreet wordt ingestemd –niet uitdrukkelijk regelt, geregeld wordt bij de wet van 27 juni 1921. Wat betreft de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid en de werkwijze van de instelling, wordt aldus voldaan aan het legaliteitsbeginsel dat in artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vervat. Het toezicht op de opgerichte instelling wordt echter alleen bij artikel 16 van het samenwerkingsakkoord geregeld, en dan nog op beperkte wijze aangezien het aldus georganiseerde toezicht enkel op het financiële beheer van de vereniging slaat. Het toezicht op het opgerichte orgaan lijkt dus onvoldoende geregeld om te voldoen aan het legaliteitsbeginsel dat in artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vervat. Het voorliggende samenwerkingsakkoord moet op dat punt dus worden aangevuld.

(...)"

Die opmerkingen worden herhaald met betrekking tot het voorliggende samenwerkingsakkoord, met dien verstande dat niet meer wordt verwezen naar de wet van 27 juni 1921 'betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen' maar wel naar de bepalingen betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk die vervat zijn in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen.

II. Naleving van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'

Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord waarmee bij het voorontwerp van decreet wordt ingestemd, bepaalt de opdrachten van het interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen.

Zo stelt artikel 3, 5°, van het samenwerkingsakkoord het volgende:

"ORINT vervult de volgende opdrachten voor rekening van het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap:

(...)

5° alle andere opdrachten die door de algemene vergadering met unanimité aan ORINT worden opgedragen indien zij louter technische of administratieve maatregelen betreffen".

Voor de opdrachten die de "gefedereerde deelentiteiten" die partij zijn bij het samenwerkingsakkoord niet gezamenlijk op zich nemen, verleent artikel 14, derde lid, van het

⁵ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: GwH 31 juli 2008, nr. 116/2008, B.5.3.

samenwerkingsakkoord bovendien aan de kamer die binnen de raad van bestuur wordt opgericht, de bevoegdheid om te bepalen welk deel iedere “gefedereerde deelentiteit” voor haar rekening neemt, teneinde de verdeling van de kosten aan te passen.

Het voornoemde samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 voorzag in soortgelijke bepalingen.⁶ In de adviezen die in algemene opmerking I worden aangehaald, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over die bepalingen:

“III. Naleving van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’

5.1. Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord waarmee bij het voorontwerp van decreet wordt ingestemd, bepaalt de opdrachten van het Interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen.

Zo stelt artikel 4, 8°, van het samenwerkingsakkoord het volgende:

‘Art. 4. De vereniging zal de volgende opdrachten vervullen:

(...)

8° Alle andere opdrachten die haar door de Algemene Vergadering met unanimiteit worden opgedragen.’

Voor de opdrachten die de deelentiteiten die partij zijn bij het samenwerkingsakkoord niet gezamenlijk op zich nemen, verleent artikel 14, tweede lid, van het voorliggende samenwerkingsakkoord aan de kamer die binnen de raad van bestuur wordt opgericht, de bevoegdheid om te bepalen welk deel iedere deelentiteit voor haar rekening neemt, teneinde de verdeling van de kosten aan te passen.

Het is de vraag of die bepalingen aanvaardbaar zijn aangezien ze kunnen inhouden dat de algemene vergadering andere opdrachten dan die welke worden bepaald in het samenwerkingsakkoord, waarmee de wetgevers van de deelentiteiten hebben ingestemd, aan de vereniging toekent, en dus ook dat de financiële lasten gedragen door de deelentiteiten die partij zijn bij het samenwerkingsakkoord, zonder enige vorm van instemming worden gewijzigd. Dat komt neer op de wijziging van een onderdeel van het samenwerkingsakkoord, zonder dat daarmee is ingestemd.

(...)

Over artikel 4, 8°, van het samenwerkingsakkoord staat in de memorie van toelichting het volgende:⁷

‘L’ajout de nouvelles missions donnera lieu à des modifications statutaires. Compte tenu de la nécessité d’apporter à temps et de façon précise les modifications nécessaires en matière d’organisation et de fonctionnement de l’organe interrégional, la rapidité et la flexibilité qu’offrent des modifications statutaires sont d’une importance primordiale. Un accord de coopération n’offrirait pas les mêmes garanties de flexibilité’.

5.3. Uit artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt echter dat samenwerkingsakkoorden die, zoals dat het geval is met het voorliggende

⁶ De in de Duitse versie niet opgenomen woorden “indien zij louter technische of administratieve maatregelen betreffen” komen echter niet voor in het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018.

⁷ In de memorie van toelichting die bij adviesaanvraag 72.160 gevoegd is en die betrekking heeft op artikel 3, 5°, van het voorliggende samenwerkingsakkoord van 29 augustus 2022 tussen het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen staat in dezelfde zin het volgende: “De lijst met opdrachten is opgenomen in artikel 3 en eindigt met

samenwerkingsakkoord, betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie geregeld zijn, of die de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren of Belgen individueel zouden kunnen binden, pas uitwerking kunnen hebben nadat de betrokken wetgevers ermee hebben ingestemd.

De noodzaak van voorafgaande instemming betekent onder meer dat de gezamenlijke verplichtingen die de partijen bij een samenwerkingsakkoord op zich nemen, voor zover ze onder de werkingssfeer van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vallen, door de betrokken wetgevers gekend moeten zijn op het tijdstip waarop ze hun instemming verlenen. Daaruit volgt dat het akkoord zelf alle regels die de partijen binden, moet vermelden, en dat het niet mag worden aangevuld met regels die de organen, die in voorkomend geval bij het akkoord worden opgericht, zouden aannemen, met uitzondering van de regels die niet onder de werkingssfeer vallen van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals interne regels die specifiek de werkwijze van de organen betreffen.⁸

(...)

5.4. De machtigingen die aan de organen van de vereniging verleend worden, zoals die welke vervat zijn in de artikelen 4, 8°, en 14, tweede lid, van het voorliggende samenwerkingsakkoord, zouden slechts aanvaardbaar zijn als ze alleen de vaststelling van louter technische of administratieve maatregelen zouden betreffen, hetgeen *a priori* niet wordt aangetoond, ondanks hetgeen de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard.

Bijgevolg kan het bij het voorliggende samenwerkingsakkoord niet overgelaten worden aan de algemene vergadering van het Interregionaal Orgaan dat bij dat akkoord opgericht wordt, om zonder beperkingen de aanvullende opdrachten – welke die ook zijn – vast te stellen die in de toekomst aan dat orgaan toevertrouwd zullen kunnen worden, bovenop de opdrachten die bij artikel 4 van het samenwerkingsakkoord zijn voorgeschreven, waaraan wetgevende instemming verleend wordt door de verschillende partijen bij het akkoord.

Bovendien blijkt niet uit de tekst van het samenwerkingsakkoord dat de delegatie waarin is voorzien in artikel 14, tweede lid, met betrekking tot de verdeling van de kosten, een erg beperkte of louter technische of administratieve draagwijdte zal hebben, zodat ze niet aanvaardbaar is.

(...)”.

de mogelijkheid voor de algemene vergadering van de vzw om het orgaan nog andere opdrachten toe te kennen. Als er nieuwe opdrachten toegevoegd worden, zullen de statuten ook gewijzigd worden. Gelet op de noodzaak om tijdig en op nauwkeurige wijze de nodige wijzigingen aan te brengen op organisatorisch gebied en wat betreft de werking van het interregionaal orgaan, zijn de snelheid en de flexibiliteit die de statutaire wijzigingen bieden van een cruciaal belang. Een samenwerkingsakkoord zou niet dezelfde garanties bieden qua flexibiliteit. Deze opdrachten zijn echter beperkt tot louter technische of administratieve aspecten.” In de memorie van toelichting die bij de onderhavige adviesaanvraag is gevoegd luidt het: “Dat de algemene vergadering de mogelijkheid heeft om opdrachten aan Orint over te dragen, is ingegeven door de noodzaak om de organisatie en de werking van Orint flexibel, d.w.z. zonder wijziging van het samenwerkingsakkoord, te kunnen aanpassen. Deze extra opdrachten blijven echter beperkt tot louter technische of administratieve aspecten”.

⁸ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Advies RvS 49.218/VR van 1 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 7 juni 2012 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH)’, *Parl.St. W.Parl.* 2011-12, nr. 589/1.

Hoewel het lijkt alsof die opmerkingen niet meer moeten worden gemaakt over artikel 3, 5°, van het voorliggende samenwerkingsakkoord,⁹ aangezien in de Nederlandse en Franse versie ervan uitdrukkelijk wordt bepaald dat extra door de algemene vergadering opgedragen opdrachten enkel louter technische of administratieve maatregelen mogen betreffen,¹⁰ blijven ze relevant en worden ze dan ook herhaald met betrekking tot artikel 14, derde lid, van het voorliggende samenwerkingsakkoord.

Er moet weliswaar voor gezorgd worden dat de Duitse versie van artikel 3, 5°, van het samenwerkingsakkoord in overeenstemming wordt gebracht met de Nederlandse en Franse versie.¹¹

III. Verwerking van persoonsgegevens

Bij de omschrijving van de opdrachten van ORINT in hoofdstuk 3 zijn in het voorliggende samenwerkingsakkoord bepalingen vervat die de verwerking van persoonsgegevens impliceren, alsook een hoofdstuk 4 met als opschrift “Essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens”.

Dergelijke verwerkingen vormen een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, een recht dat wordt gewaarborgd bij onder meer artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Om in het licht van de voornoemde bepalingen aanvaardbaar te zijn, moet de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven geformuleerd worden in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen die het mogelijk maken te voorzien in welke gevallen de wetgever een dergelijke inmenging toestaat. Elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet bovendien steunen op een objectieve en redelijke verantwoording en bijgevolg evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.¹²

⁹ Zie evenwel hierna algemene opmerking III over dat artikel 3, 5°.

¹⁰ Rekening houdend evenwel met de opmerking van de inspecteur van Financiën van het Waalse Gewest in zijn advies van 6 december 2021 dat “il y a lieu d’être attentif à ce que ces nouvelles missions n’entraînent pas de nouvelles charges financières qui seraient supportées par la Région sans assentiment parlementaire”.

¹¹ De Duitse tekst bevat niet de zinsnede die overeenstemt met “indien zij louter technische of administratieve maatregelen betreffen”/“si elles concernent des mesures purement techniques ou administratives”.

¹² Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1, 55-127, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1951/55K1951001.pdf>).

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt bovendien voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹³ Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn het Grondwettelijk Hof en de afdeling Wetgeving van de Raad van State van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens”.¹⁴

In artikel 3 van het voorliggende samenwerkingsakkoord worden de opdrachten opgesomd die ORINT voor rekening van het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap vervult.

Uit onderdeel 5° van het voornoemde artikel 3 blijkt dat de algemene vergadering bij een unaniem genomen beslissing andere opdrachten aan ORINT kan opdragen dan die welke in de onderdelen 1° tot 4° van hetzelfde artikel worden opgesomd, wanneer die opdrachten louter technische of administratieve maatregelen betreffen.¹⁵

In artikel 4, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt echter bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens die plaatsvindt in het kader van de werking van ORINT zich beperkt tot de doeleinden bepaald in artikel 3.

Naast het feit dat het relevanter zou zijn om in het voornoemde artikel 4, § 1, niet naar “de doeleinden bepaald in artikel 3” te verwijzen maar wel naar “de uitvoering van de aan ORINT toevertrouwde opdrachten”, aangezien dat wel de strekking is van dat artikel 3, dient te worden vastgesteld dat bij de huidige stand van zaken van de extra opdrachten die krachtens artikel 3, 5°, aan ORINT kunnen worden toevertrouwd (in de Nederlandse en Franse tekst) enkel met verwijzing naar louter technische of administratieve maatregelen melding wordt gemaakt.

¹³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹⁴ Voornoemd advies 68.936/AV; GwH 13 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; 2 GwH 2 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

¹⁵ In de Duitse versie ontbreekt deze nadere bepaling, zie hoger.

Met het oog op de vereisten inzake duidelijkheid en voorzienbaarheid waaraan moet worden voldaan voordat een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen kan worden toegestaan, dient er te worden van uitgegaan dat persoonsgegevens in het kader van het voorliggende samenwerkingsakkoord enkel kunnen worden verwerkt in de gevallen die reeds in artikel 4 van het voorliggende samenwerkingsakkoord worden opgesomd. Indien de nieuwe opdrachten die de algemene vergadering krachtens artikel 3, 5°, van het samenwerkingsakkoord aan ORINT toevertrouwt, zouden leiden tot een verwerking van persoonsgegevens die niet behoort tot een van de gevallen waarin artikel 4 voorziet, zal het samenwerkingsakkoord moeten worden aangevuld om de essentiële elementen van die gegevensverwerking te bepalen, zoals vereist door het legaliteitsbeginsel.

IV. Terugwerkende kracht van het samenwerkingsakkoord

Overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft het samenwerkingsakkoord waarmee het voorontwerp van decreet instemming beoogt te verlenen, eerst gevolg nadat het instemming heeft verkregen van de bevoegde wetgevers.

Krachtens artikel 20 van het samenwerkingsakkoord wordt aan het samenwerkingsakkoord terugwerkende kracht verleend.

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.¹⁶

De stellers van het voorontwerp 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 het instemmingsdecreet, hetzij tijdens de parlementaire bespreking van deze akte, in het bijzonder omdat het samenwerkingsakkoord er zich niet toe beperkt de bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 over te nemen of aan te passen, maar omdat het ook nieuwe bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens bevat.

¹⁶ 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.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

In onderdeel 3° dient in de definitie van ORINT te worden gepreciseerd dat het gaat om het orgaan “opgericht bij artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de oprichting van het interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen’”.

Artikel 3

In onderdeel 1° dient te worden gepreciseerd dat de Trivia-toepassing de toepassing is bedoeld in artikel 1, 13°, van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017.

Artikel 11

Uit artikel 11, eerste lid, blijkt dat de “gefedereerde deelentiteiten” ambtenaren en personeelsleden ter beschikking kunnen stellen van de vereniging. De betrokken personeelsleden blijven onderworpen aan de personeelsbepalingen die op hen van toepassing zijn (tweede lid).

Voor zover die bepaling ook van toepassing is op de contractuele personeelsleden moet rekening worden gehouden met het principiële verbod om werknemers ter beschikking te stellen van derden die deze werknemers gebruiken, vervat in artikel 31 van de wet van 24 juli 1987 ‘betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers’. De openbare sector is niet uitgesloten van het toepassingsgebied van die wet.¹⁷

Artikel 14

1. Artikel 14, eerste lid, bepaalt dat de personeels- en werkingskosten van ORINT worden gedragen door elk van de “gefedereerde deelentiteiten” “overeenkomstig de verdeelsleutel die werd vastgelegd” (“*conformément à la clé de répartition, qui a été fixée dans*” / “*gemäß dem Verteilungsschlüssel*”) in artikel 47/5, § 5, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten’. Er moet evenwel worden vastgesteld dat artikel 47/5, § 5, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 als zodanig geen verdeelsleutel bevat. Deze bepaling legt enkel vast hoe het aantal minderjarige inwoners per deelgebied wordt berekend en bepaalt overigens ook hoe dat aantal wordt berekend voor de Vlaamse Gemeenschap, terwijl die laatste overheid niet bij het samenwerkingsakkoord wordt betrokken. In artikel 47/5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 wordt daarentegen wel een verdeelsleutel vastgelegd.

¹⁷ GwH 10 juni 1998, nr. 65/98, B.3.

In artikel 14, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1988 was eveneens sprake van een verdeelsleutel, maar het betrof een verdeelsleutel die was “gebaseerd op de procentuele verdeling van het aantal kinderen 0-18 jaar per deeltentiteit die werd vastgelegd in” (*“basée sur le pourcentage du nombre d’enfants entre 0 et 18 ans par entité fédérée, qui a été fixée dans l”* / *“basierend auf der prozentualen Aufteilung der Anzahl Kinder 0-18 Jahre pro Gebietskörperschaft gemäß”*) artikel 47/5, § 5, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

Wellicht wordt op dezelfde verdeelsleutel gedoeld. Het verdient dan ook aanbeveling om die verdeelsleutel in het samenwerkingsakkoord zelf op een correcte wijze te omschrijven.

2. Zoals het tweede lid thans gesteld is, is het onduidelijk. Terwijl het eerste lid bepaalt dat de personeels- en werkingskosten van ORINT tussen de “gefedereerde deeltentiteiten” worden verdeeld overeenkomstig de daarin vastgelegde verdeelsleutel, wordt in het tweede lid immers bepaald dat de werkingskosten van ORINT worden berekend “met inachtneming van de door elke entiteit gedragen personeelskosten zoals bepaald in artikel 11 van dit akkoord”.

Noch uit het dispositief, noch uit de memorie van toelichting blijkt of het de bedoeling is dat dit artikel een andere draagwijdte heeft dan de regel die reeds vervat is in het eerste lid van hetzelfde artikel.

Het tweede lid moet worden herzien om te verduidelijken wat de draagwijdte ervan is.

Artikel 20

Artikel 20 voorziet in de mogelijkheid dat het samenwerkingsakkoord “per jaar verlengd [kan] worden voor een of meer opdrachten vermeld in artikel 3, mits de instemming van alle regeringen van de gefedereerde deeltentiteiten”. Het is niet duidelijk of de verlenging aldus tot stand komt nadat elke individuele regering daartoe een eenzijdige (instemmings)beslissing heeft genomen dan wel of die instemming tot stand komt in het kader van een zgn. uitvoerend samenwerkingsakkoord.¹⁸ Ook de memorie van toelichting schept hierover geen duidelijkheid. Het verdient aanbeveling om de tekst van artikel 20 op dit punt te verduidelijken.

Als het de bedoeling zou zijn dat de regeringen over de verlenging een uitvoerend samenwerkingsakkoord sluiten, dient nagegaan te worden of de machtiging die daartoe in artikel 20 van het samenwerkingsakkoord wordt verleend in overeenstemming is met artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Deze bepaling voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om uitvoerende samenwerkingsakkoorden te sluiten. In de bijzondere wet is niet nader gepreciseerd binnen welk statuut of juridisch kader die uitvoerende samenwerkingsakkoorden gesloten kunnen worden. Uit de bewoordingen van artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit evenwel voort dat die uitvoerende

¹⁸ Er is immers uitdrukkelijk sprake van de instemming van de “regeringen/gouvernements”.

samenwerkingsakkoorden niet ter instemming aan de respectieve parlementen voorgelegd hoeven te worden en dat die akkoorden beperkt moeten blijven tot “de uitvoering” van samenwerkingsakkoorden die wel de instemming van de wetgever verkregen hebben.

Volgens artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geldt inzake samenwerkingsakkoorden bovendien als principe dat akkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie geregeld worden en akkoorden die de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren, of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, eerst gevolg hebben nadat zij de instemming verkregen hebben van de wetgevers van de partijen bij het akkoord.

De opzet zelf van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, staat eraan in de weg dat, via de mogelijkheid om gebruik te maken van uitvoerende samenwerkingsakkoorden, het vereiste van een instemming vanwege de wetgever uitgehold zou worden of dat daaraan in ruime mate voorbijgegaan zou worden in de gevallen waarin dat vereiste geldt.

Zo kunnen het tweede en het derde lid van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 logischerwijze slechts zo begrepen worden en met elkaar bestaanbaar zijn indien in het samenwerkingsakkoord dat behoort tot die welke de instemming van de wetgever behoeven, de essentiële elementen bepaald worden van de aangelegenheid die men wenst te regelen, aangezien bij de daaropvolgende uitvoerende samenwerkingsakkoorden alleen de minder essentiële of de louter technische aspecten ervan geregeld zullen worden.

Met andere woorden, artikel 92*bis*, § 1, bevat op zich een legaliteitsbeginsel met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden die, krachtens het tweede lid ervan, de instemming van de wetgever behoeven.¹⁹

Aangezien de machtiging niet louter beperkt blijft tot het verlengen van het samenwerkingsakkoord voor één jaar, maar de partijen ook de mogelijkheid hebben om de opdrachten van ORINT te beperken, kan dit samenwerkingsakkoord meteen betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie geregeld worden en akkoorden die de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren, of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden. Bijgevolg dienen de partijen bij het samenwerkingsakkoord er zich bewust van te zijn dat een samenwerkingsakkoord dat niet alle opdrachten van ORINT verlengt, ter instemming zal moeten worden voorgelegd aan de betrokken wetgevers.

A fortiori kan een verlenging van het samenwerkingsakkoord voor slechts een deel van de opdrachten van ORINT niet bij gelijktijdige eenzijdige beslissingen van de respectieve regeringen worden genomen.

¹⁹ Adv.RvS 71.134/VR van 22 april 2022, over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen de deeltiteiten met betrekking tot de gezinsbijslagen’, opmerking 3.1.

3. ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het voorontwerp geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME