



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 76.396/VR
du 10 juillet 2024

sur

un avant-projet de loi, un avant-projet de décret de la Région wallonne, un avant-projet de décret de la Région flamande, un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale et un avant-projet de décret de la Communauté germanophone portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone 'portant la création d'une plateforme électronique dans le cadre de la procédure de demande unique de séjour à des fins [d]'emploi des travailleurs salariés étrangers, la procédure de demande pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants étrangers et dans le cadre de la coordination de [la] politique relative à l'emploi et au séjour des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants étrangers'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.396/VR
van 10 juli 2024

over

een voorontwerp van wet, een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest, een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest, een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap tot instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap 'houdende de creatie van een elektronisch platform inzake de gecombineerde verblijfsaanvraagprocedure met het oog op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, de aanvraagprocedure voor buitenlandse werknemers en zelfstandigen en in het kader van de coördinatie van het beleid inzake de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse werknemers en zelfstandigen'

Le 3 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjointe à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, également au nom des ministres compétents de l'autorité fédérale, de la Région wallonne, de la Région flamande, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^{*}, sur un avant-projet de loi, un avant-projet de décret de la Région wallonne, un avant-projet de décret de la Région flamande, un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale et un avant-projet de décret de la Communauté germanophone portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone 'portant la création d'une plateforme électronique dans le cadre de la procédure de demande unique de séjour à des fins [d]'emploi des travailleurs salariés étrangers, la procédure de demande pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants étrangers et dans le cadre de la coordination de [la] politique relative à l'emploi et au séjour des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants étrangers'.

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies le 18 juin 2024. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur, et Xavier MINY, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO et d'Annelies D'ESPALLIER.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2024.

*

^{*} 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.

Op 3 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de bevoegde ministers van de federale overheid, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet, een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest, een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest, een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, en een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap tot instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap ‘houdende de creatie van een elektronisch platform inzake de gecombineerde verblijfsaanvraagprocedure met het oog op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, de aanvraagprocedure voor buitenlandse werknemers en zelfstandigen en in het kader van de coördinatie van het beleid inzake de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse werknemers en zelfstandigen’.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 18 juni 2024. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT en Annelies D’Espallier, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur, en Xavier MINY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2024.

*

^{*} 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.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique des avant-projets[‡], 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, les avant-projets appellent les observations suivantes.

I. PORTÉE

1. Les avant-projets de loi, de décrets et d'ordonnance soumis pour avis ont pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone 'portant la création d'une plateforme électronique dans le cadre de la procédure de demande unique de séjour à des fins [d]'emploi des travailleurs salariés étrangers, la procédure de demande pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants étrangers et dans le cadre de la coordination de [la] politique relative à l'emploi et au séjour des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants étrangers'.

Le chapitre 1^{er} de l'accord de coopération contient des dispositions générales. Le chapitre 2 concerne les responsables du traitement et le sous-traitant et le chapitre 3 la licéité et la finalité du traitement. Le chapitre 4 règle les catégories des données traitées. Le chapitre 5 contient des règles pratiques pour l'introduction des demandes concernées. Le chapitre 6 concerne les destinataires de données et le chapitre 7 la consultation de données par certains services et certaines autorités. Le chapitre 8 concerne la durée de conservation des données. Le chapitre 9 contient les modalités des droits dont bénéficient les personnes concernées en vertu du règlement général sur la protection des données. Le chapitre 10 institue un comité de gestion. Le chapitre 11 porte sur la transmission et la consultation des statistiques. Le chapitre 12 contient une délégation relative à la répartition des coûts. Le chapitre 13 contient des dispositions finales.

II. EXAMEN DES AVANT-PROJETS

A. AVANT-PROJETS D'ACTES D'ASSENTIMENT

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. L'avant-projet de décret d'assentiment de la Région flamande dispose que le décret à adopter entre en vigueur « op de dag na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de laatste goedkeurende akte van de partijen » (le jour qui suit la publication au *Moniteur belge* du dernier acte d'assentiment des parties) (article 3). L'avant-projet d'ordonnance d'assentiment de la Région de Bruxelles-Capitale dispose que l'ordonnance à adopter entre en vigueur « le jour de sa

[‡] S'agissant d'avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

publication au *Moniteur belge* » (article 3). Les autres avant-projets ne contiennent pas de disposition d'entrée en vigueur.

L'article 37, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération dispose que celui-ci entre en vigueur le jour après la publication au *Moniteur belge* du dernier des actes d'assentiment des parties. Dès lors que l'effet dans le temps est déjà réglé dans l'accord de coopération même, les dispositions d'entrée en vigueur figurant dans les actes d'assentiment n'ont guère de sens et peuvent même être une source d'insécurité juridique. Par conséquent, elles seront omises ¹.

AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT

3. L'article 1^{er} de l'avant-projet de loi d'assentiment dispose que la loi à adopter règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het nieuwe samenwerkingsakkoord vervangt het samenwerkingsakkoord van 5 maart 2021 dat de effectieve oprichting van het elektronisch platform inhield. Door de vervanging van het samenwerkingsakkoord van 5 maart 2021 wordt het nieuwe samenwerkingsakkoord aldus de nieuwe wettelijke basis voor de oprichting van het elektronisch platform, dewelke een uitvoering is van internationale verplichtingen op basis van de richtlijn 2011/98 (en in de toekomst richtlijn 2024/1233). De instemmingswet voorziet daarom in een uitvoering van een internationale verplichting, te weten artikel 78, § 1, 3° GW ».

L'article 78, § 1^{er}, 3°, de la Constitution prescrit la procédure législative dite « bicamérale optionnelle » pour « les lois adoptées conformément à l'article 169 afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales ». L'article 169 de la Constitution dispose quant à lui qu'« [a]fin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales, les pouvoirs visés aux articles 36 et 37 peuvent, moyennant le respect des conditions fixées par la loi, se substituer temporairement aux organes visés aux articles 115 et 121. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

S'il est vrai que l'avant-projet de loi vise à donner assentiment à un accord de coopération qui s'inscrit dans le cadre de la transposition de directives européennes, il n'en demeure pas moins qu'il ne concerne pas une loi qui est adoptée conformément à l'article 169 de la Constitution, dès lors qu'il n'est nullement question d'une hypothèse de substitution.

L'article 1^{er} de l'avant-projet doit par conséquent viser l'article 74 de la Constitution.

¹ Avis 67.719/VR donné le 15 juillet 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 9 octobre 2020 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les autorités régionales compétentes ou par les agences compétentes, par les inspections sanitaires et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 sur la base d'une base de données auprès de Sciensano', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 1490/1, pp. 28-58, l'observation 45.

AVANT-PROJET DE DÉCRET DE LA RÉGION WALLONNE

4. L'avant-projet de décret sera pourvu d'un exposé des motifs, y compris un commentaire des articles, qui explique la portée de l'accord de coopération.

B. ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. L'objet principal de l'accord de coopération est de prévoir et d'encadrer un régime de traitement de données à caractère personnel.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à chacun qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ².

Outre un principe de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, contient également un principe de légalité matérielle qui requiert que toute ingérence dans l'exercice du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en « des termes clairs et suffisamment précis » ³.

Sur la base des éléments rappelés ci-dessus, il y a lieu de formuler les observations qui suivent.

² Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/001, p. 119, l'observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

³ Voir en ce sens C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.2, et C.C., 21 septembre 2023, n° 123/2023, B.19.5.

5.1. L'article 12, § 2, de l'accord de coopération prévoit que « [l]a liste des pièces justificatives mentionnées au paragraphe 1^{er}, 1° et 2° peut être complétée par accord de coopération d'exécution ». L'emploi du terme « complétée » (dans la version néerlandaise : « uitgebreid »), compte tenu du degré de précision des éléments repris dans la liste des données figurant à l'article 12, § 1^{er}, 1° et 2°, le paragraphe 2, tel qu'il est rédigé, ne peut être compris que comme une habilitation à étendre la liste des catégories de données à traiter. Or, la détermination des nouvelles catégories de données concernées par un traitement constitue un élément essentiel du traitement de données à caractère personnel, qui doit en conséquence être fixé dans l'accord même.

Le paragraphe sera dès lors omis.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour ce qui concerne l'article 13, § 2, de l'accord en projet, dans lequel la version française du projet utilise le mot « élargie ».

5.2. L'article 29, § 1^{er}, énonce ce qui suit :

« Afin d'assurer le suivi de la demande visée à l'article 2, § 1^{er}, 1°, chaque dossier de demande est conservé dans la plateforme électronique pendant :

1° au moins la durée de validité de l'autorisation de séjour à des fins de travail pour une période de plus de 90 jours, visé à l'article 2, § 1^{er}, 1°, a) ou du renouvellement de son autorisation ;

2° au moins la durée de l'autorisation d'occupation ou de l'activité professionnelle indépendante visée à l'article 2, § 1^{er}, 1°, b) et c), ou le renouvellement de cette autorisation ;

3° dix ans à compter de l'introduction de la demande lorsque les autorisations de séjour et de travail sont accordées ;

4° cinq ans à compter de la notification de la décision de refus de la demande ou de retrait ;

5° un an après la prescription de toutes les actions qui relèvent de la compétence des responsables de traitement, et, le cas échéant, la cessation définitive des procédures et recours administratifs ».

La formulation des points 1° et 2° et spécialement l'emploi des termes « au moins » en début de phrase ne permettent pas de déterminer avec suffisamment de précision les délais de conservation envisagés.

Par ailleurs, n'apparaît pas clairement l'articulation entre les points 1° et 2° et les points 3° à 5°, ces derniers paraissant prévoir des délais maxima de conservation.

La disposition ne satisfaisant pas à l'exigence de clarté, de précision et de prévisibilité sera dès lors revue en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

6. Le préambule de l'accord de coopération doit être soumis à un examen complémentaire.

Ainsi, il vise deux fois le Code pénal social et il comporte deux références à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', dont l'une comprenant encore une motivation de l'urgence, alors que la présente demande d'avis a été introduite conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ⁴.

Le préambule mentionne « le décret du Conseil régional wallon », « le décret du Conseil de la Communauté germanophone » et « le décret du Conseil flamand ».

Dès lors que le pouvoir décretal visé incombe, selon le cas, au Parlement wallon et au Gouvernement régional wallon, au Parlement de la Communauté germanophone et au Gouvernement de la Communauté germanophone, ainsi qu'au Parlement flamand et au Gouvernement flamand ⁵, les références aux Conseils régionaux ou au Conseil de communauté doivent en tout état de cause être évitées. Le cas échéant, il peut être fait référence au décret wallon ou flamand, au décret de la Région wallonne ou de la Région flamande ou au décret de la Communauté germanophone.

Cette observation vaut aussi pour l'article 1^{er}, 4^o, qui définit le décret du « Conseil » flamand du 15 octobre 2021, et aux autres mentions de ce décret. Ces références seront adaptées en conséquence.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

7. L'article 1^{er}, 17^o, de l'accord de coopération entend par « autorité régionale », « l'autorité régionale ou communautaire qui, conformément aux décrets, ordonnances et arrêtés régionaux ou communautaires, a l'occupation des travailleurs étrangers dans ses attributions ». Cette notion est utilisée dans les articles 7, alinéa 2 (désignation de responsables du traitement de données) et 28 (reconnaissance mutuelle pour la consultation des données).

Tout d'abord, les versions française et néerlandaise semblent ne pas correspondre parfaitement. Ainsi, la version néerlandaise mentionne « verordeningen », terme qui, conformément à la version française, devrait être traduit par « ordonnances ».

⁴ La demande d'avis sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' a été considérée irrecevable (avis 76.033/VR donné le 9 avril 2024).

⁵ Les articles 115 et 121 de la Constitution, l'article 17 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 7 de la loi ordinaire du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

En plus, il n'apparaît pas clairement si sont visés de la sorte des autorités politiques, des administrations centralisées ou des organismes parapublics. En tout état de cause, comme la Communauté germanophone agit en l'occurrence au titre d'une compétence dont l'exercice lui a été transféré par la Région wallonne, il y aurait plutôt lieu de rédiger le texte comme suit :

« l'autorité régionale ou communautaire qui, conformément aux décrets, ordonnances et arrêtés régionaux ou communautaires, exerce la compétence en matière d'occupation des travailleurs étrangers ».

Article 2

8. Afin d'assurer la concordance entre les versions française et néerlandaise dans la version néerlandaise de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, le mot « beveiligde » sera omis.

Article 3

9. Dans la version française, les mots « cet accord » seront remplacés par les mots « le présent accord » à l'instar de ce que prévoit notamment l'article 2, § 1^{er}, ou l'article 4.

Dans le même souci d'uniformité rédactionnelle, les mots « dit akkoord » seraient mieux rendus dans la version néerlandaise par les mots « dit samenwerkingsakkoord », comme le prévoit l'article 5.

Article 5

10. Dans la version française, les mots « de la procédure d'application de visée à l'article » seront remplacés par les mots « de la procédure de demande visée à l'article ».

Article 18

11. Les versions française et néerlandaise de l'article 18 de l'accord de coopération ne correspondent pas en tous points, notamment pas en ce qui concerne la référence à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de l'accord de coopération. Il y aurait lieu de mieux harmoniser les deux versions sur ce point.

Article 19

12. Au paragraphe 3, il est énoncé que « [l]es informations visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, peuvent être disponibles dans une autre langue ».

Par cette formulation, la disposition semble permettre que les informations soient disponibles dans une autre langue que l'une des langues nationales, sans pour autant indiquer comment déterminer la ou les langues envisagées.

La disposition sera reformulée pour mieux correspondre à l'intention des auteurs.

Articles 23 à 25

13. Les articles 23 à 25 de l'accord de coopération disposent que, lorsque le ressortissant du pays tiers ou le demandeur introduit un recours soit devant le Conseil du Contentieux des étrangers, soit devant le Conseil d'État, ses données sont transmises à la juridiction concernée.

Une telle règle est superflue dès lors que, dans ces cas, le dossier administratif doit en tout état de cause être transmis à la juridiction concernée ⁶.

Ces dispositions seront omises de l'accord de coopération.

Article 32

14.1. La disposition prévoit un comité de gestion chargé d'examiner toute question relative au fonctionnement de la plateforme électronique et à l'application de l'accord de coopération. Ce comité de gestion est composé de représentants désignés par l'Office des étrangers, les autorités régionales et l'ONSS.

La disposition ne fixe pour autant aucune règle relative aux compétences du comité de gestion, ou quant à son mode de fonctionnement. Elle ne règle pas davantage les conséquences éventuelles de l'examen d'une demande, ni ne comporte aucun encadrement relatif à la prise de décision, au vote, au *quorum* ou encore aux règles de désignation.

Cette lacune du régime en projet est source d'ambiguïté quant à l'intention des auteurs de l'accord de coopération en ce qui concerne le comité de gestion.

14.2. L'article 32, alinéa 3, de l'accord de coopération charge le comité de gestion d'établir un règlement d'ordre intérieur fixant « [l]es modalités pratiques de la tenue des réunions », sans autre précision. En l'absence d'éléments suffisants d'encadrement dans le présent accord de coopération, il pourrait être compris comme habilitant le comité lui-même à fixer, de manière globale, ses règles de fonctionnement. Un pouvoir réglementaire serait ainsi conféré au comité de gestion.

Toutefois, il ne peut être remédié d'une manière suffisante à la lacune constatée par la précision des « modalités pratiques de la tenue des réunions » dans un règlement d'ordre intérieur.

14.3. Concernant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité ou une instance qui n'est pas responsable politiquement devant les assemblées législatives concernées, la section de législation a déjà observé à de nombreuses reprises que l'attribution d'une compétence

⁶ Voir en ce qui concerne le Conseil d'État notamment l'article 21, alinéas 3 à 5, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', et l'article 6, §§ 2 et 3, de l'arrêté du Régent du 23 aout 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État'.

réglementaire à de telles autorités ou instance est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation.

Si dans le passé, la section de législation a déjà estimé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à de telles autorités ou instances, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle qu'il pouvait être considéré que ces autorités ou instances qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer⁷. Même dans ces hypothèses, la section de législation a déjà observé qu'il importe cependant que ces règlements fassent l'objet d'une décision prise par le pouvoir exécutif, ou à tout le moins d'une approbation par celui-ci et, ce faisant, d'une publication au *Moniteur belge*. De tels mécanismes permettent que la responsabilité du règlement concerné soit endossée par une autorité qui est responsable politiquement devant les chambres législatives⁸.

En l'espèce, compte tenu de l'absence d'encadrement suffisant du comité de gestion dans l'accord de coopération, le règlement d'ordre intérieur risque de porter sur des éléments essentiels de son fonctionnement.

Ainsi, dans son avis 74.933/VR donné le 24 janvier 2024, la section de législation a observé ce qui suit à propos d'une disposition d'un accord de coopération en vertu de laquelle les membres de l'organisme à créer devaient établir une proposition de règlement d'ordre intérieur, déterminant notamment la nomination et le remplacement des membres ainsi que les procédures de délibération et de vote, qui devait ensuite être approuvée par le pouvoir exécutif des parties à l'accord :

« Parmi les objets que devra ainsi régler le règlement d'ordre intérieur, certains sont étrangers aux aspects purement internes de la plateforme, tandis que d'autres ont trait à des éléments essentiels de fonctionnement de celle-ci. Aucune de ces deux catégories de règles ne peut être laissée à l'appréciation de certains membres de la plateforme, via l'adoption ou la 'proposition' d'un 'règlement d'ordre intérieur'.

Il en va ainsi en particulier de la désignation et du rôle de la présidence, des modalités de désignation des experts et d'octroi de jetons de présence aux experts dans le cadre de la mission de concertation et de dialogue permanent de la plateforme (...), des quorums de

⁷ Voir par exemple l'avis 42.387/VR donné le 27 mars 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007', *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2411/1, pp. 30-35, et l'avis 63.288/4 donné le 30 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2018 'relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3159/001, pp. 25-29. Voir également l'avis 75.346/2 donné le 18 mars 2024 sur un avant-projet de décret-cadre conjoint de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'octroi par Wallonie-Bruxelles International de bourses et d'autres avantages en vue de favoriser la mobilité internationale', l'observation III.

⁸ Voir l'avis 69.166/4 donné le 10 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2021 'portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 2256/001, l'observation I.2.

présence et de vote applicables aux membres permanents pour la mission de négociation et des quorums de présence et de vote applicables aux membres et invités permanents pour la mission de consultation, des modalités de l'évaluation annuelle du fonctionnement de la plateforme et de la publicité des actes et du régime des incompatibilités de mandats.

La circonstance que le règlement d'ordre intérieur est soumis, en vertu de l'article 11 de l'accord de coopération, à l'approbation du Collège, du Collège réuni et du Gouvernement est impuissante à lever la difficulté ainsi relevée dès lors que l'exercice d'un pouvoir d'approbation implique que ses titulaires ont uniquement la possibilité d'approuver le règlement concerné ou de refuser d'approuver celui-ci et sont ainsi privés du pouvoir de modifier le règlement considéré ainsi que du pouvoir d'adopter, d'initiative, en tout ou en partie, les règles qui doivent y figurer.

Sur les aspects relevés ci-avant, il convient que l'article 11 de l'accord de coopération soit revu de manière à prévoir que les trois exécutifs concernés fixent le règlement d'ordre intérieur. Afin d'impliquer la plateforme dans le processus d'adoption de ce règlement, il pourrait être prévu que les trois exécutifs adoptent celui-ci 'sur proposition de la plateforme ou d'initiative, après avoir recueilli l'avis de la plateforme' ; l'accord de coopération peut également confier le pouvoir d'adopter le règlement d'ordre intérieur, le cas échéant selon les mêmes modalités procédurales, à un accord de coopération d'exécution. Les modalités procédurales suggérées permettraient à la plateforme d'initier l'adoption du règlement envisagée tout en conservant aux exécutifs leur pouvoir d'initiative et de modification »⁹.

14.4. L'article 32 sera réexaminé à la lumière de ces observations.

Article 35

15.1. Conformément à l'article 35, alinéa 1^{er}, les parties « prennent, chacune dans le cadre de leurs compétences, les mesures requises et mobilisent les moyens nécessaires à l'exécution des tâches qui leur ont été confiées ». L'alinéa 2 de cet article dispose que les parties précisent, par la voie¹⁰ d'un accord de coopération d'exécution, « la clé de répartition des coûts liés aux traitements qui se feront par le biais de la plateforme électronique commune visée à l'article 40 de l'accord de coopération du 2 février 2018 ».

À cet égard, la section de législation attire l'attention sur le principe suivant : soit la clé de répartition des coûts doit être réglée dans l'accord de coopération à l'examen, soit l'accord de coopération à l'examen déléguera cette compétence à un accord de coopération d'exécution mais en déterminant lui-même les principes sur la base desquels ces coûts seront répartis.

⁹ Avis 74.933/VR donné le 24 janvier 2024 sur deux avant-projets d'ordonnance et un avant-projet de décret devenu « portant assentiment à l'accord de coopération entre la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la création de la plateforme permanente de dialogue et de concertation du non-marchand et son hébergement auprès de Brupartners », l'observation 4.2.

¹⁰ La formulation « [m]et behulp van » dans le texte néerlandais est peu heureuse, étant donné qu'il ressort également du commentaire consacré à l'article 35 dans l'exposé des motifs de l'accord de coopération que l'accord de coopération d'exécution est le seul instrument visé.

15.2 Au regard de ce qui précède, les auteurs évalueront dans quelle mesure ils peuvent s'inspirer de la clé de répartition fixée dans l'article 32 de l'accord de coopération d'exécution du 5 mars 2021 et si cette dernière disposition ne peut pas, en conséquence, être comprise dans l'abrogation prévue par l'article 36 de l'accord de coopération.

16. L'alinéa 3 de l'article 35 ne portant pas sur la répartition des couts, il serait préférable de l'insérer dans un article distinct, qui sera intégré dans un nouveau chapitre.

Article 36

17. Dans la version française, le mot « abrogé » sera remplacé par le mot « abrogées ».

Article 37

18. Dans la version française, à l'alinéa 1^{er}, les mots « actes d'approbation » seront remplacés par les mots « actes d'assentiment ».

*

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 de voorontwerpen,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de voorontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

I. STREKKING

1. De om advies voorgelegde voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie strekken ertoe instemming te verlenen aan het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap ‘houdende de creatie van een elektronisch platform inzake de gecombineerde verblijfsaanvraagprocedure met het oog op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, de aanvraagprocedure voor buitenlandse werknemers en zelfstandigen en in het kader van de coördinatie van het beleid inzake de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse werknemers en zelfstandigen’.

Hoofdstuk 1 van het samenwerkingsakkoord bevat algemene bepalingen. Hoofdstuk 2 betreft de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerker en hoofdstuk 3 de rechtmatigheid en het doel van de verwerking. Hoofdstuk 4 regelt de categorieën van de verwerkte gegevens. Hoofdstuk 5 bevat praktische regels voor de indiening van de betrokken aanvragen. Hoofdstuk 6 betreft de ontvangers van gegevens en hoofdstuk 7 de raadpleging van gegevens door bepaalde diensten en overheden. Hoofdstuk 8 betreft de bewaartermijn van de gegevens. Hoofdstuk 9 bevat nadere regels omtrent de rechten die de betrokkenen genieten op grond van de algemene verordening gegevensbescherming. Hoofdstuk 10 voorziet in de oprichting van een beheerscomité. Hoofdstuk 11 betreft het doorgeven en raadplegen van de statistieken. Hoofdstuk 12 bevat een delegatie inzake de verdeling van de kosten. Hoofdstuk 13 bevat slotbepalingen.

[‡] Aangezien het om voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

II. ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN

A. VOORONTWERPEN VAN INSTEMMINGSAKTE

ALGEMENE OPMERKING

2. Het voorontwerp van instemmingsdecreet van het Vlaamse Gewest bepaalt dat het aan te nemen decreet in werking treedt “op de dag na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste goedkeurende akte van de partijen” (artikel 3). Het voorontwerp van instemmingsordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bepaalt dat de aan te nemen ordonnantie in werking treedt “de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt” (artikel 3). De overige voorontwerpen bevatten geen inwerkingtredingsbepaling.

Artikel 37, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het in werking treedt op de dag na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de laatste instemmingsakte uitgaande van de partijen. Aangezien de uitwerking in de tijd reeds in het samenwerkingsakkoord zelf wordt geregeld zijn de inwerkingtredingsbepalingen in de instemmingsakten zinloos en zelfs rechtsonzeker. Zij moeten bijgevolg worden weggelaten.¹

VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

3. Artikel 1 van het voorontwerp van instemmingswet bepaalt dat de aan te nemen wet een aangelegenheid regelt zoals bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Hieromtrent bevraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het nieuwe samenwerkingsakkoord vervangt het samenwerkingsakkoord van 5 maart 2021 dat de effectieve oprichting van het elektronisch platform inhield. Door de vervanging van het samenwerkingsakkoord van 5 maart 2021 wordt het nieuwe samenwerkingsakkoord aldus de nieuwe wettelijke basis voor de oprichting van het elektronisch platform, dewelke een uitvoering is van internationale verplichtingen op basis van de richtlijn 2011/98 (en in de toekomst richtlijn 2024/1233). De instemmingswet voorziet daarom in een uitvoering van een internationale verplichting, te weten artikel 78, § 1, 3° GW.”

¹ Adv.RvS 67.719/VR van 15 juli 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 oktober 2020 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano’, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1490/001, 28-58, opmerking 45.

Artikel 78, § 1, 3°, van de Grondwet schrijft voor “de wetten aangenomen overeenkomstig artikel 169 om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren” de zogenaamde optioneel bicamerale wetgevingsprocedure voor. Artikel 169 van de Grondwet bepaalt op zijn beurt dat “[o]m de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren, (...) de in de artikelen 36 en 37 bedoelde machten, mits de door de wet bepaalde voorwaarden worden nageleefd, tijdelijk in de plaats [kunnen] treden van de in de artikelen 115 en 121 bedoelde organen. Deze wet moet worden aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid.”

Het voorontwerp van wet beoogt weliswaar in te stemmen met een samenwerkingsakkoord dat kadert in de omzetting van Europese richtlijnen, maar betreft geen wet die wordt aangenomen overeenkomstig artikel 169 van de Grondwet, aangezien er geen sprake is van een geval van indeplaatsstreding.

In artikel 1 van het voorontwerp moet bijgevolg worden verwezen naar artikel 74 van de Grondwet.

VOORONTWERP VAN DECREET VAN HET WAALS GEWEST

4. Bij het voorontwerp van decreet moet een memorie van toelichting worden gevoegd die een artikelsgewijze bespreking bevat en waarin de strekking van het samenwerkingsakkoord wordt toegelicht.

B. SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het samenwerkingsakkoord strekt er in hoofdzaak toe te voorzien in een regeling voor de verwerking van persoonsgegevens en daarvoor een kader te scheppen.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens, en meer in het algemeen voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formele legaliteitsbeginsel in acht dient te worden genomen. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het eenieder 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 zijn vastgesteld.

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht wat de aard van de betrokken aangelegenheid is, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorieën van verwerkte gegevens; 2°) de categorieën van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²

Naast een formeel legaliteitsbeginsel bevat artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, ook een materieel legaliteitsbeginsel, dat vereist dat elke inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens in “duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen” wordt geformuleerd.³

Op basis van de hierboven in herinnering gebrachte elementen dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

5.1. Artikel 12, § 2, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat “[d]e lijst van bewijsstukken vermeld in § 1, 1° en 2° kan worden uitgebreid via [een] uitvoerend samenwerkingsakkoord”. Gelet op de mate van nauwkeurigheid waarmee de gegevens in artikel 12, § 1, 1° en 2°, worden opgelijst, kan de huidige redactie van paragraaf 2, die de term “uitgebreid” (in de Franse tekst “complétée”) bezigt, enkel worden begrepen als een machtiging om de lijst categorieën van te verwerken gegevens uit te breiden. Het bepalen van nieuwe categorieën van gegevens die het voorwerp van een verwerking vormen, is echter een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens en moet bijgevolg in het akkoord zelf worden bepaald.

De paragraaf moet dan ook worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 13, § 2, van het ontworpen akkoord, waar in de Franse tekst van het ontwerp de term “élargie” gebruikt wordt.

5.2. Artikel 29, § 1, luidt als volgt:

“Om de opvolging van de aanvragen als bedoeld in artikel 2, § 1, 1° te verzekeren, wordt elk aanvraagdossier op het elektronisch platform bewaard gedurende:

1° op zijn minst de geldigheidsduur van de machtiging tot verblijf met het oog op werk voor een periode van meer dan negentig dagen als bedoeld in artikel 2, § 1, 1°, a) of de vernieuwing van deze machtiging;

2° op zijn minst de geldigheidsduur van de toelating tot arbeid of zelfstandige beroepsactiviteit als bedoeld in art. 2, § 1, 1°, b) en c), of de vernieuwing van deze toelating;

² Adv.RvS 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. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

³ Zie in die zin GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.2. en GwH 21 september 2023, nr. 123/2023, B.19.5.

3° tien jaar, vanaf de indiening van de aanvraag, wanneer de machtigingen tot verblijf en de arbeidsvergunningen toegekend zijn;

4° vijf jaar, vanaf de kennisgeving van de beslissing tot weigering van de aanvraag of tot intrekking;

5° een jaar na de verjaring van alle acties die onder de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijken vallen, en, in voorkomend geval, de definitieve stopzetting van de administratieve procedures en beroepen.”

Aan de hand van de formulering van de punten 1° en 2°, en in het bijzonder van de woorden “op zijn minst” aan het begin van de zin, vallen de beoogde bewaartermijnen niet voldoende nauwkeurig te bepalen.

Voorts blijkt niet duidelijk wat de samenhang is tussen enerzijds de punten 1° en 2° en anderzijds de punten 3° tot 5°, aangezien deze laatste punten lijken te voorzien in maximale bewaartermijnen.

De bepaling voldoet niet aan het vereiste van duidelijkheid, nauwkeurigheid en voorzienbaarheid, en moet dan ook dienovereenkomstig worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

6. De aanhef van het samenwerkingsakkoord moet aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen.

Zo wordt tweemaal verwezen naar het Sociaal Strafwetboek en tweemaal naar artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, waarbij een van die laatste verwijzingen nog een motivering van het verzoek tot spoedbehandeling bevat, terwijl onderhavige adviesaanvraag is ingediend overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.⁴

De aanhef vermeldt “het decreet van de Waalse Gewestraad”, “het decreet van de Duitstalige Gemeenschapsraad” en “het decreet van de Vlaamse Raad”.

Aangezien de decreetgevende macht die wordt bedoeld, naargelang het geval, ligt bij het Waals Parlement en de Waalse Gewestregering, het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, en het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering,⁵ moeten verwijzingen naar de Gewestraden of de Gemeenschapsraad in elk geval worden vermeden. Desgewenst kan worden verwezen naar het Waalse of Vlaamse decreet,

⁴ De adviesaanvraag op grond van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State werd onontvankelijk bevonden (adv.RvS 76.033/VR van 9 april 2024).

⁵ De artikelen 115 en 121 van de Grondwet, artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en artikel 7 van de gewone wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’.

naar het decreet van het Waalse of Vlaamse Gewest of naar het decreet van de Duitstalige Gemeenschap.

Deze opmerking geldt evenzeer voor artikel 1, 4°, waarin het decreet van de Vlaamse “Raad” van 15 oktober 2021 wordt gedefinieerd en voor de andere vermeldingen van dit decreet. Deze verwijzingen moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

DISPOSITIEF

Artikel 1

7. In artikel 1, 17°, van het samenwerkingsakkoord wordt het begrip “regionale overheid” gedefinieerd als “de gewest- of gemeenschapsoverheid die, overeenkomstig de gewestelijke of communautaire decreten, verordeningen en besluiten, bevoegd is voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers”. Dat begrip wordt gebruikt in de artikelen 7, tweede lid (aanwijzing van de verantwoordelijken voor de gegevensverwerking) en 28 (wederzijdse erkenning voor de raadpleging van de gegevens).

Om te beginnen blijken de Franse en de Nederlandse tekst niet volledig overeen te stemmen. Zo vermeldt de Nederlandse tekst “verordeningen”, wat in overeenstemming met de Franse tekst, zou moeten weergegeven worden als “ordonnances”.

Bovendien blijkt niet duidelijk of het begrip in kwestie slaat op politieke overheden, gecentraliseerde besturen dan wel semiopenbare instanties. Aangezien de Duitstalige Gemeenschap *in casu* optreedt krachtens een bevoegdheid waarvan het Waals Gewest haar de uitoefening heeft overgedragen, verdient het in ieder geval aanbeveling de tekst te stellen als volgt: “de gewest- of gemeenschapsoverheid die, overeenkomstig de gewestelijke of communautaire decreten, ordonnances en besluiten, de bevoegdheid inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers uitoefent”.

Artikel 2

8. Ter wille van de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst moet in de Nederlandse tekst van artikel 2, § 1, 3°, het woord “beveiligde” worden weggelaten.

Artikel 3

9. In de Franse tekst moeten de woorden “cet accord” worden vervangen door de woorden “le présent accord”, naar het voorbeeld van wat met name wordt bepaald in artikel 2, § 1, of in artikel 4.

Eveneens ter wille van de redactionele uniformiteit worden de woorden “dit akkoord” in de Nederlandse tekst beter weergegeven als “dit samenwerkingsakkoord”, zoals in artikel 5.

Artikel 5

10. In de Franse tekst moeten de woorden “de la procédure d’application de visée à l’article” worden vervangen door de woorden “de la procédure de demande visée à l’article”.

Artikel 18

11. De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 18 van het samenwerkingsakkoord stemmen niet volledig overeen, in het bijzonder niet met betrekking tot de verwijzing naar artikel 2, § 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord. Beide teksten dienen op dit punt beter op elkaar afgestemd te worden.

Artikel 19

12. In paragraaf 3 staat: “De inlichtingen bedoeld in paragraaf 1, tweede lid, kunnen in een andere taal beschikbaar zijn.”

Met die formulering lijkt de bepaling toe te staan dat de inlichtingen beschikbaar worden gesteld in een andere taal dan een van de landstalen, zonder daarbij te bepalen om welke taal of talen het dan gaat.

De bepaling moet worden geherformuleerd zodat ze beter overeenstemt met de bedoeling van de stellers.

Artikelen 23 tot 25

13. De artikelen 23 tot 25 van het samenwerkingsakkoord bepalen dat, wanneer de onderdaan van het derde land of de aanvrager een beroep indient bij hetzij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, hetzij de Raad van State, zijn gegevens aan het betrokken rechtscollege worden doorgegeven.

Een dergelijke regeling is overbodig aangezien in die gevallen hoe dan ook het administratief dossier aan het betrokken rechtscollege moet worden overgemaakt.⁶

Deze bepalingen dienen uit het samenwerkingsakkoord te worden weggelaten.

Artikel 32

14.1. De bepaling voorziet in een beheerscomité dat wordt belast met het onderzoek van elke vraag met betrekking tot de werking van het elektronische platform en de toepassing van het

⁶ Zie, wat de Raad van State betreft, meer bepaald artikel 21, derde tot vijfde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 6, §§ 2 en 3, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

samenwerkingsakkoord. Dit beheerscomité wordt samengesteld uit vertegenwoordigers die worden aangeduid door de Dienst Vreemdelingenzaken, de regionale overheden en de RSZ.

De bepaling stelt echter geen enkele regel vast omtrent de bevoegdheden of de werkwijze van het beheerscomité. Ze regelt evenmin waartoe een onderzoek van een vraag kan leiden en bepaalt geen kader voor het nemen van beslissingen, het stemmen, het quorum of de aanduiding van de leden.

Deze leemte in de ontworpen regeling veroorzaakt onduidelijkheid omtrent de bedoeling van de stellers van het samenwerkingsakkoord aangaande het beheerscomité.

14.2. In artikel 32, derde lid, van het samenwerkingsakkoord wordt aan het beheerscomité opgedragen een huishoudelijk reglement aan te nemen waarin de “praktische modaliteiten voor het houden van vergaderingen” worden vastgelegd, zonder nadere precisering. Aangezien het samenwerkingsakkoord niet voldoende elementen bevat als omkadering van het beheerscomité, zou deze bepaling kunnen worden gezien als een machtiging voor het comité om op alomvattende wijze de regels vast te leggen, onder meer met betrekking tot de werking. Op die manier zou het beheerscomité een verordenende bevoegdheid worden verleend.

Echter, aan de vastgestelde leemte kan niet op voldoende wijze verholpen worden door “praktische modaliteiten voor het houden van vergaderingen” nader te bepalen in een huishoudelijk reglement.

14.3. Met betrekking tot het toekennen van een verordenende bevoegdheid aan een overheid of een instantie die geen politieke verantwoording hoeft af te leggen aan de betrokken wetgevende vergaderingen, heeft de afdeling Wetgeving er al meermaals op gewezen dat dit moeilijk verenigbaar is met de algemene beginselen van het Belgische publiekrecht, aangezien het raakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en ter zake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en inzake de preventieve toetsing door de afdeling Wetgeving.

Als de afdeling Wetgeving in het verleden al bepaalde uitzonderingen op het verbod van delegatie van een verordenende bevoegdheid aan dergelijke overheden of instanties aanvaardbaar heeft geacht, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard dat men ervan kon uitgaan dat die overheden of instanties die de betrokken regelgeving dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om ze uit te werken.⁷ Zelfs in die gevallen heeft de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt dat het niettemin belangrijk is

⁷ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 42.387/VR van 27 maart 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 mei 2007 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto, afgesloten te Brussel, op 19 februari 2007’, *Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 3-2411/1, 30-35, en adv.RvS 63.288/4 van 30 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2018 ‘inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 3159/001, 25-29. Zie ook adv.RvS 75.346/2 van 18 maart 2024 over een voorontwerp van gezamenlijk kaderdecreet van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘relatif à l’octroi par Wallonie-Bruxelles International de bourses et d’autres avantages en vue de favoriser la mobilité internationale’, opmerking III.

dat die verordeningen tot stand komen ten gevolge van een beslissing van de uitvoerende macht of dat ze op zijn minst door de uitvoerende macht worden goedgekeurd, en zodoende worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Op die manier wordt de verantwoordelijkheid voor de betrokken verordening opgenomen door een instantie die aan de wetgevende kamers politieke verantwoording verschuldigd is.⁸

Gelet op het feit dat het samenwerkingsakkoord het beheerscomité niet van een toereikend kader voorziet, bestaat het gevaar dat het huishoudelijk reglement *in casu* betrekking heeft op essentiële elementen van de werking van dat comité.

Zo heeft de afdeling Wetgeving in advies 74.933/VR van 24 januari 2024 het volgende opgemerkt over een bepaling in een samenwerkingsakkoord op grond waarvan de leden van de op te richten instelling een voorstel van huishoudelijk reglement dienden op te stellen, waarin onder meer de benoeming en vervanging van de leden en de beraadslagings- en stemprocedures werden bepaald, en dat vervolgens door de uitvoerende macht van de partijen bij het akkoord moest worden goedgekeurd:⁹

“Sommige aangelegenheden die het huishoudelijk reglement aldus moet regelen, hebben niets van doen met de louter interne aspecten van het platform, terwijl andere betrekking hebben op essentiële elementen van de werking ervan. Geen van die beide categorieën van regels mag worden overgelaten aan de beoordeling van bepaalde leden van het platform, via de vaststelling van of een ‘voorstel’ voor een ‘huishoudelijk reglement’.

Dat geldt in het bijzonder voor de aanwijzing en de rol van de voorzitter, de nadere regels voor de benoeming van de deskundigen en de toekenning van presentiegeld aan de deskundigen in het kader van de opdracht inzake overleg en permanente dialoog van het platform,^(...) het aanwezigheids- en het stemquorum die van toepassing zijn op de vaste leden voor de onderhandelingsopdracht en het aanwezigheids- en het stemquorum die van toepassing zijn op de vaste leden en genodigden voor de overlegopdracht, de nadere regels voor de jaarlijkse evaluatie van de werking van het platform en de openbaarheid van de handelingen en de regeling inzake onverenigbaarheid van mandaten.

De omstandigheid dat het huishoudelijk reglement krachtens artikel 11 van het samenwerkingsakkoord ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het College, het Verenigd College en de regering, kan deze moeilijkheid niet verhelpen, aangezien de uitoefening van een goedkeuringsbevoegdheid impliceert dat de houders ervan uitsluitend de mogelijkheid hebben om het reglement in kwestie al dan niet goed te keuren en dus niet bevoegd zijn om dat reglement te wijzigen of om de erin op te nemen regels op eigen initiatief volledig of gedeeltelijk vast te stellen.

Wat de hierboven vermelde aspecten betreft, dient artikel 11 van het samenwerkingsakkoord te worden herzien zodat de drie uitvoerende machten in kwestie het huishoudelijk reglement vaststellen. Teneinde het platform te betrekken bij het proces van vaststelling van dat reglement, zou men kunnen voorzien dat de drie uitvoerende machten

⁸ Zie adv.RvS 69.166/4 van 10 juni 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 december 2021 ‘houdende omzetting van het Europees Wetboek voor elektronische communicatie en wijziging van diverse bepalingen inzake elektronische communicatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 2256/001, opmerking I.2.

⁹ Adv.RvS 74.933/VR van 24 januari 2024 over twee voorontwerpen van ordonnantie en een voorontwerp van decreet “houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de oprichting van het permanent platform voor dialoog en overleg in de non-profitsector en de onderbrenging ervan bij Brupartners”, opmerking 4.2.

het reglement vaststellen ‘op voorstel van het platform of op eigen initiatief, nadat ze het advies van het platform hebben ingewonnen’. Ook kan het samenwerkingsakkoord de bevoegdheid om het huishoudelijk reglement vast te stellen, in voorkomend geval volgens dezelfde procedureregels, bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord leggen. Op basis van de voorgestelde procedureregels zou het platform de beoogde vaststelling van het reglement kunnen initiëren, terwijl de initiatief- en wijzigingsbevoegdheid van de uitvoerende machten gehandhaafd blijft.”

14.4. Artikel 32 moet in het licht van deze opmerkingen opnieuw worden onderzocht.

Artikel 35

15.1. Overeenkomstig artikel 35, eerste lid, zullen de partijen “elk binnen hun bevoegdheid, de nodige maatregelen nemen en middelen vrijmaken om de taken uit te voeren die hen zijn toegewezen”. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat de partijen middels¹⁰ een uitvoerend samenwerkingsakkoord “de sleutel voor de verdeling van de kosten verbonden aan de verwerkingen die zullen verlopen via het gemeenschappelijk elektronisch platform zoals bedoeld in artikel 40 van het samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018” preciseren.

De afdeling Wetgeving brengt daarbij het volgende principe onder de aandacht: ofwel moet de verdeelsleutel van de kosten in het voorliggende samenwerkingsakkoord worden geregeld, ofwel moet het voorliggende samenwerkingsakkoord die bevoegdheid bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord leggen maar wel zelf bepalen op basis van welke principes die kosten worden verdeeld.

15.2. In het licht van wat voorafgaat moeten de stellers nagaan in hoeverre zij zich kunnen baseren op de verdeelsleutel van artikel 32 van het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 5 maart 2021, en of die laatste bepaling dienovereenkomstig niet kan worden opgeheven bij de opheffingsbepaling waarin artikel 36 van het samenwerkingsakkoord voorziet.

16. Het derde lid van artikel 35 heeft geen betrekking op de verdeling van de kosten en wordt bij voorkeur opgenomen in een afzonderlijk artikel, dat wordt opgenomen in een nieuw hoofdstuk.

Artikel 36

17. In de Franse tekst moet het woord “abrogé” worden vervangen door het woord “abrogées”.

¹⁰ De formulering “[m]et behulp van” in de Nederlandse tekst is ongelukkig gekozen, omdat ook uit de commentaar bij artikel 35 in de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord blijkt dat het uitvoerend samenwerkingsakkoord het enige beoogde instrument is.

Artikel 37

18. In de Franse tekst van het eerste lid moeten de woorden “actes d’approbation” worden vervangen door de woorden “actes d’assentiment”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Marnix VAN DAMME