



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.854/VR
van 23 november 2023

avis 74.854/VR
du 23 novembre 2023

over

sur

een voorontwerp van wet, vier voorontwerpen van decreet en een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige gemeenschap, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de federale Staat 'over de interbestuurlijke uitvoering van Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012'

un avant-projet de loi, quatre avant-projets de décrets et un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et l'État fédéral 'sur l'exécution intergouvernementale du Règlement (UE) 2018/1724 du Parlement Européen et du Conseil du 2 octobre 2018 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes et modifiant le Règlement (UE) n°1024/2012'

Voorlopige tekst in één taal. Zolang de vertaling niet beschikbaar is, zijn formele aanpassingen nog mogelijk.

Op 10 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en de Regie der gebouwen, toegevoegd aan de Eerste Minister, mede namens de bevoegde ministers van de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen verlengd tot acht werkdagen * een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet, vier voorontwerpen van decreet en een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige gemeenschap, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de federale Staat 'over de interbestuurlijke uitvoering van Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012'.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 21 november 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, voorzitter, Bernard BLERO, kamervoorzitter, Koen MUYLLE, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Annemie GOOSSENS en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 november 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Le 10 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée et de la Régie des bâtiments, adjoint au Premier Ministre, également au nom des ministres compétents de la Communauté flamande, de la Région flamande, de la Communauté française, de la Communauté germanophone, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables *, sur un avant-projet de loi, quatre avant-projets de décrets et un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et l'État fédéral 'sur l'exécution intergouvernementale du Règlement (UE) 2018/1724 du Parlement Européen et du Conseil du 2 octobre 2018 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes et modifiant le Règlement (UE) n°1024/2012'.

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies le 21 novembre 2023. Les chambres réunies étaient composées de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, président, Bernard BLERO, président de chambre, Koen MUYLLE, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS et Charles-Henri VAN HOVE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Katrien DIDDEN, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 novembre 2023.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Bij de voorontwerpen van instemmingstekst van het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt niet alleen instemming verleend met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige gemeenschap, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de federale Staat 'over de interbestuurlijke uitvoering van Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012', maar ook met het uitvoerend samenwerkingsakkoord met hetzelfde opschrift.

Een gezamenlijke adviesaanvraag kan enkel betrekking hebben op instemmingen door *alle* betrokken overheden bij een samenwerkingsakkoord.¹ La présente demande d'avis conjointe n'est par conséquent pas recevable en tant qu'elle porte sur des textes d'assentiment à l'accord de coopération d'exécution précité qui n'émanent que de certaines des parties à celui-ci, un accord de coopération d'exécution ne devant d'ailleurs pas faire l'objet d'un assentiment législatif conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

2. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Le projet Single Digital Gateway est un projet de grande envergure tant sur le plan de son objet que sur le plan des parties impliquées. Son objectif ultime est de faciliter la vie des citoyens et des entreprises en les aidant à accéder aux informations sur leurs droits et obligations, à identifier les procédures administratives exactes et à les suivre.

Afin de réaliser sa mise en œuvre, ce projet nécessite d'adopter une réglementation coordonnée pour l'ensemble du territoire belge. En effet, même si le Règlement SDG, de par son effet direct, ne nécessite en principe pas de transposition dans la réglementation belge, c'est en revanche le cas d'une série de mesures d'accompagnement qui dépassent les compétences propres des différents niveaux de pouvoir politiques ou qui nécessitent l'adaptation des procédures légalement définies.

Etant donné le temps long généralement imparti au processus d'approbation politique d'un accord de coopération, il a été décidé, dans un premier temps, de ne pas retarder la mise en œuvre du SDG et de conclure une convention temporaire.

¹ Zie artikel 4/1 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Le contenu de cette convention a fait l'objet de discussions au sein de groupes de travail juridique qui se sont déroulés de janvier à mars 2022. Ces groupes de travail ont été suivis d'un groupe de travail interfédéral en mars 2022. La convention a ensuite été approuvée par le Comité de concertation en juin 2022 et après la signature de toutes les parties en octobre 2022, la convention est entrée en vigueur le 1er novembre 2022.

Cette convention temporaire a permis de fournir, rapidement, une base légale pour la coopération et le co-financement des aspects intergouvernementaux du SDG tels que les coûts d'analyse, de développement, de mise en œuvre et de gestion de toutes les applications gouvernementales du SDG.

Ainsi, l'équipe SDG intergouvernementale et la mise en commun des ressources et moyens de chacune des parties prenantes pour les frais de fonctionnement et de personnel ont pu être mises en place en temps utile, ce qui a permis de concrétiser différents projets intergouvernementaux relatifs aux trois volets du règlement SDG, soit information, procédures en ligne et services d'assistance.

Sans cette convention temporaire, seuls les moyens existants alors et limités au niveau fédéral, c'est-à-dire ceux de l'Agence pour la Simplification administrative qui faisait alors partie du SPF Chancellerie du Premier Ministre, auraient pu être alloués à l'implémentation du SDG.

C'est principalement pour cette raison qu'il a été considéré que l'adoption d'une convention temporaire constituait une solution à court terme, indispensable pour débiter immédiatement la mise en œuvre du SDG.

Bien entendu, parallèlement aux travaux et développement du projet SDG qui ont ainsi pu être réalisés au cours de cette période temporaire, un travail suivi et régulier d'élaboration de l'accord de coopération et l'accord de coopération d'exécution a été effectué par le 'groupe de travail juridique'. Vous voudrez bien trouver en annexe le retroplanning qui débute avec la création du groupe de travail juridique et la création des deux accords de coopération afin d'attester de l'activité et implication constante des parties prenantes dans ce dossier.

Ces deux accords de coopération font l'objet des projets d'actes d'assentiment pour lesquels il est demandé l'avis du Conseil d'Etat dans le délai d'urgence. Ils reprennent les principes de la convention temporaire et à partir de leur entrée en vigueur, cette dernière cessera de s'appliquer.

Ces textes légaux forment la base juridique nécessaire pour la mise en œuvre des aspects intergouvernementaux belges du Règlement SDG. Leur adoption dans les délais impartis est indispensable pour que la Belgique soit non seulement en mesure de se conformer au Règlement SDG mais aussi en mesure de concrétiser son engagement envers la Commission européenne dans le cadre du Resilience and Recovery Facility Fund.

Sur base de l'article 39 du Règlement SDG, la Belgique a jusqu'au 12 décembre 2023 pour mettre en œuvre le Règlement SDG. Dans le cas contraire, elle s'expose à un risque d'astreinte.

Sur base de l'engagement pris envers la Commission européenne, la Belgique a jusqu'au 31 décembre pour mettre en œuvre le Règlement SDG. Dans le cas contraire, elle s'expose à la perte du financement européen ('Resilience and Recovery Facility Fund'). En effet, la tenue de cet engagement est essentielle dans le sens où l'entrée en vigueur des textes avant la date limite détermine le déclenchement des tranches de paiements du fond européen RRF.

Compte tenu du retroplanning précité et de la suite de la procédure à réaliser après l'avis du Conseil d'Etat, soit l'adoption au sein de chaque parlement de son propre projet d'acte d'assentiment et la publication au Moniteur belge, c'est le délai d'urgence qui est sollicité pour recevoir l'avis du Conseil d'Etat."

3. In de notificatie van de federale Ministerraad van 7 juli 2023 werd beslist om het advies van de Raad van State te vragen met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, met andere woorden op dertig kalenderdagen. Ook in de notificaties van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2023, van de Waalse Regering van 6 juli 2023 en van de Franse Gemeenschapsregering van 24 augustus 2023 werd daartoe beslist. Enkel in de notificaties van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 september 2023 en van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 9 november 2023 werd beslist om het advies van de Raad van State te vragen met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, met andere woorden op vijf werkdagen.

Volgens vaste adviespraktijk van de Raad van State wordt de adviesaanvraag als onontvankelijk beschouwd wanneer door de Ministerraad of de regering is beslist om het advies te vragen zonder termijn of binnen een bepaalde termijn en de minister ingaat tegen deze beslissing door het advies op een kortere termijn te vragen.² De omstandigheid dat twee regeringen hebben beslist tot een spoedadviesaanvraag, is niet van aard om afbreuk te doen aan de beslissingen van de federale Ministerraad en van de andere regeringen.³

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag in zijn geheel niet ontvankelijk is.

² *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, 2021, 16 (raadpleegbaar op <http://www.raadvanstate.be/?action=doc&doc=1009>).

³ Ook de notificatie van het Overlegcomité van 27 oktober 2023, waarin gewag wordt gemaakt van een adviesaanvraag met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doet geen afbreuk aan die conclusie, aangezien het Overlegcomité zijn beslissing ter zake niet in de plaats kan stellen van die van de Ministerraad en van de regeringen die beslist hebben tot een adviesaanvraag met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Aangezien, zoals zo-even is uiteengezet, het wel mogelijk is om een advies aan de Raad van State te vragen op een langere termijn dan diegene waartoe de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap hebben beslist, kan een nieuwe adviesaanvraag worden ingediend op dertig kalenderdagen, zonder dat een nieuwe beslissing moet worden genomen door de federale Ministerraad en de regeringen.⁴

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁴ Indien de gezamenlijke adviesaanvraag, zoals thans het geval is, wordt ingediend door de federale Staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en de Regie der gebouwen, toegevoegd aan de Eerste Minister, moet die uitdrukkelijk worden gemachtigd door de overige ministers die in de notificaties van de betrokken regeringen worden aangewezen om het advies van de Raad van State te vragen, om de gezamenlijke adviesaanvraag mede namens hen in te dienen, door middel van door hen ondertekende of geauthenticeerde documenten waarin die machtiging aan de federale Staatssecretaris wordt verleend.

Afgezien van de vraag of het Overlegcomité een dergelijke machtiging kan verlenen, moet worden vastgesteld, enerzijds, dat de notificatie van het Overlegcomité van 27 oktober 2023 de federale Staatssecretaris machtigt om het advies te vragen op vijf werkdagen en daarmee ingaat tegen de voormelde beslissingen van de federale Ministerraad en van de regeringen om het advies te vragen op dertig kalenderdagen (zoals is uiteengezet in voetnoot 3) en, anderzijds, dat bepaalde beslissingen van de regeringen de machtiging om het advies te vragen verleenden aan regeringsleden die geen deel uitmaken van het Overlegcomité.