



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.753/3
van 18 december 2018

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van
22 januari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest,
het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met
betrekking tot de eenmaking van de wijze waarop gerefereerd
wordt aan adressen en de koppeling van adresgegevens’

Op 20 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de eenmaking van de wijze waarop gerefereerd wordt aan adressen en de koppeling van adresgegevens’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 november 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2018.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP EN VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘met betrekking tot de eenmaking van de wijze waarop gerefereerd wordt aan adressen en de koppeling van adresgegevens’.

Dat samenwerkingsakkoord is onderverdeeld in zes hoofdstukken, die respectievelijk betrekking hebben op:

- de doelstellingen die met dat akkoord worden nagestreefd en de definities die daarvoor gelden (hoofdstuk I);
- de regels voor de opbouw van de adressenregisters (hoofdstuk II);
- het bepalen van de rollen en verantwoordelijkheden van de beheerders, de initiators, de partners, de gebruikers en het Adrescomité dat bij het akkoord wordt opgericht (hoofdstuk III);
- de regels die gelden voor de toegang tot de adressenregisters en voor de toegang tot de gegevens uit die registers, en wat betreft de verplichting om gebruik te maken van de adressen uit de adressenregisters (hoofdstuk IV);
- de financiering van de maatregelen en de middelen die nodig zijn om de in het akkoord vermelde taken uit te voeren (hoofdstuk V);
- slotbepalingen die verband houden met de geschillen, de inwerkingtreding van het akkoord en de duur waarvoor het akkoord afgesloten is (hoofdstuk VI).

Overeenkomstig de artikelen 9, § 2, en 12, § 2, van het akkoord “dienen [overheidsinstanties] verplicht gebruik te maken van de adressen uit de adres[sen]registers voor wat betreft hun taken van algemeen belang” en “aanvaarden en gebruiken overheidsinstanties voor om het even welke mededeling, verwijzingen naar adressen uit de adressenregisters”.

In artikel 2 van het akkoord wordt de “overheidsinstantie” gedefinieerd als

“a) Iedere openbare dienst, instelling, natuurlijke persoon of rechtspersoon, aan wie taken van openbare dienst of van algemeen belang zijn toevertrouwd;

b) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een persoon bedoeld onder a) belast is met verantwoordelijkheden of functies van algemeen belang”.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Gelet op de partijen die dit akkoord hebben ondertekend, zijn de overheidsinstanties waarnaar aldus wordt verwezen dus de overheidsinstanties die onder de federale Staat of de gewesten ressorteren.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016 waaraan met dit voorontwerp instemming zou worden verleend, is reeds bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 februari 2016.

De handelswijze die erin bestaat een samenwerkingsakkoord in het Belgisch Staatsblad bekend te maken voordat de wetgevende instemmingsteksten zijn aangenomen en voordat de afdeling Wetgeving van de Raad van State over die teksten een advies heeft uitgebracht, doet moeilijkheden rijzen ten aanzien van de rechtszekerheid. Die werkwijze schept immers verwarring over de rechtskracht van het samenwerkingsakkoord, dat pas rechtsgevolgen kan krijgen op het ogenblik dat alle betrokken wetgevers ermee hebben ingestemd. Daarnaast zou het akkoord, ingeval het wordt gewijzigd, bijvoorbeeld om aan het advies van de Raad van State tegemoet te komen of ingeval een van de parlementaire assemblees in kwestie weigert daaraan instemming te verlenen, opnieuw, in een gewijzigde versie, bekendgemaakt moeten worden, zodat bij de adressaten van het dispositief dat vervat is in de samenwerkingsakkoorden met dezelfde strekking, verwarring zou kunnen ontstaan over de juridische draagwijdte van de oorspronkelijk bekendgemaakte versie van het samenwerkingsakkoord. Deze handelswijze, die op gespannen voet staat met de vereiste eerbiediging van de prerogatieven van de betrokken wetgevers en van de Raad van State, afdeling Wetgeving, moet bijgevolg worden afgeraden.²

4. Doordat dit samenwerkingsakkoord past in het kader van de tenuitvoerlegging van richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 ‘tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire)’, dient in artikel 1 van dit samenwerkingsakkoord overeenkomstig artikel 24, lid 1, van die richtlijn te worden verwezen naar die richtlijn.

² Zie in dezelfde zin met name adv.RvS 63.867/VR/V van 7 augustus 2018, over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘portant assentiment à l’Accord de coopération du 30 mai 2018 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif à la création de l’organe interrégional pour les prestations familiales’, en adv.RvS 63.500/2 van 11 juli 2018, over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘portant assentiment à l’Accord de coopération du 6 septembre 2017 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone portant sur les facteurs de rattachement, la gestion des charges du passé, l’échange des données en matière de prestations familiales et les modalités concernant le transfert de compétence entre caisses d’allocations familiales’.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 3

5. Gelet op de datum waarop de voorontwerpen van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord aan de afdeling Wetgeving voorgelegd zijn, heeft de verplichting die aan het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opgelegd wordt zich er toe te verbinden om tegen 1 januari 2017, ieder wat zijn grondgebied betreft, een adressenregister op te bouwen, een terugwerkende kracht die in juridisch opzicht alleen aanvaard kan worden indien die verplichting *de facto* daadwerkelijk nagekomen is.

Artikel 5

6. Er dient duidelijkheid te worden geschapen over de reikwijdte van de verplichting die bij artikel 5, § 3, van het samenwerkingsakkoord aan de initiators opgelegd wordt tot het bijwerken van de adresgegevens die betrekking hebben op hun grondgebied, rekening houdend met onder andere de gesignaleerde anomalieën.

Uit artikel 6, § 2, van het samenwerkingsakkoord blijkt immers dat de anomalieën die de partners vaststellen aan de beheerders worden gemeld en dat de beheerders er, overeenkomstig artikel 4, § 2, van voormeld samenwerkingsakkoord toe gehouden zijn “deze gegevens (regelmatig) [bij te werken], o.a. rekening houdende met de gesignaleerde anomalieën”. Hoe verhoudt die verplichting voor de initiators zich tot deze bepalingen?

Artikelen 7, 8 en 9

7. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of zowel artikel 7 als artikel 9 van het samenwerkingsakkoord wel nut hebben.

Artikel 9 lijkt immers op zich reeds voldoende.

Artikel 8

8. Artikel 8, § 2, eerste lid, zesde streepje, van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt:

“Het Adrescomité kan, mits unaniem akkoord binnen het comité, de technische bijlagen bij dit samenwerkingsakkoord aanpassen.”

Het samenwerkingsakkoord dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevat slechts één bijlage, namelijk “Bijlage 1 – Begrippenkader”. Ter wille van de rechtszekerheid dient artikel 8, § 2, eerste lid, zesde streepje, aldus aangepast te worden dat daarin duidelijk aangegeven wordt dat (alleen) bijlage 1 wordt bedoeld.

9. Dat het Adrescomité de betreffende bijlage bij dit samenwerkingsakkoord kan wijzigen, impliceert dat aan dat comité een regelgevende bevoegdheid verleend wordt. Zoals de afdeling Wetgeving onlangs bevestigd heeft in advies 63.373/VR,³ zijn de beginselen die voortvloeien uit de politieke verantwoordelijkheid van de ministers en het beginsel van de eenheid van de verordenende macht binnen elke betrokken entiteit, niet verenigbaar met het toekennen van een regelgevende bevoegdheid aan de personeelsleden van een administratie, laat staan aan instellingen bestaande uit personeelsleden en derden die aan de volksvertegenwoordigers geen politieke verantwoording verschuldigd zijn voor hun daden. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan die overheden is alleen bij uitzondering toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen.⁴ *In casu* is aan die voorwaarden voldaan.

Vermits de wijzigingen die het Adrescomité in de bijlage bij het samenwerkingsakkoord aanbrengt regelgevend van aard zijn, moeten die wijzigingen evenwel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt worden.⁵

10. Ter wille van de rechtszekerheid dient, op zijn minst in grote lijnen, aangegeven te worden op welke wijze de vertegenwoordigers van de partners aangewezen moeten worden, temeer daar de delegatie die de partners binnen het Adrescomité moet vertegenwoordigen uit slechts maximaal zes personen mag bestaan, terwijl de lijst van die voormelde partners reeds uit meer dan zes onderscheiden administratieve diensten of rechtspersonen bestaat en die lijst bovendien nog uitgebreid kan worden.

11. In artikel 8, § 3, van het samenwerkingsakkoord wordt verwezen naar het Strategisch Comité dat opgericht is ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 28 september 2006 tussen de Federale Staat, de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘betreffende de principes voor een geïntegreerd e-government en de bouw, het gebruik en beheer van ontwikkelingen en diensten van een geïntegreerd e-government’.

³ Adv.RvS 63.373/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 20 maart 2018 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’.

⁴ Zie bij wijze van voorbeeld, adv.RvS 51.988/2 van 26 september 2012 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 22 oktober 2012 ‘tot vaststelling van de procedure voor de erkenning van de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51988.pdf>); zie eveneens adv.RvS 59.085/3 van 7 april 2016 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 juni 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992 met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de uitreiking van een kasticket door middel van een geregistreerd kassasysteem in de horecasector’.

⁵ Zie, in dezelfde zin, adv.RvS 63.460/1 van 6 juni 2018 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, wat betreft de invoering van een gecombineerde procedure en van een unieke vergunning’, opmerking 12.

Uit artikel 13 van dat samenwerkingsakkoord blijkt evenwel dat dat samenwerkingsakkoord afgesloten was voor de duur van vier jaar na de ondertekening ervan door alle partijen. Bij een positieve beoordeling door het strategisch comité kon het samenwerkingsakkoord met dezelfde termijn worden verlengd. Dat samenwerkingsakkoord is blijkbaar vervangen door het samenwerkingsakkoord van 26 augustus 2013 tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden ‘voor het harmoniseren en uitlijnen van de initiatieven die de realisatie van een geïntegreerd e-government beogen’. Bijgevolg dient de verwijzing naar het samenwerkingsakkoord van 28 september 2006 te worden vervangen door een verwijzing naar het samenwerkingsakkoord van 26 augustus 2013.

Artikel 9

12. Krachtens artikel 9 zijn overheidsinstanties verplicht gebruik te maken van de adressen uit de adressenregisters voor wat betreft hun taken van algemeen belang. In de memorie van toelichting wordt er bij wijze van voorbeeld op gewezen dat het domiciliëren van burgers bijgevolg alleen mogelijk zal zijn indien het adres van het domicilie reeds eerder in een van de gewestelijke registers opgenomen is.

Bijgevolg rijst de vraag of er niet zou moeten worden voorzien in een procedure waardoor het voor een burger mogelijk zou zijn om op basis van objectieve gegevens te vragen dat een adres in het gewestelijk register opgenomen zou worden, in voorkomend geval, via een bevoegde partner.

Artikel 12

13. Gelet op de datum waarop het voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is, heeft de verplichting die vervat is in artikel 12, § 2, een terugwerkende kracht die in juridisch opzicht alleen aanvaard kan worden indien die verplichting *de facto* daadwerkelijk nagekomen is.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE