

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 november 1996 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen met het oog op de invoering van een sociale identiteitskaart ten behoeve van alle sociaal verzekerden, met toepassing van de artikelen 37, § 1, 38, 40 en 41 van de wet van 26 juli 1996 houdende modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 19 november 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 13 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures en vue d'instaurer une carte d'identité sociale à l'usage de tous les assurés sociaux, en application des articles 37, § 1er, 38, 40 et 41 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 19 novembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Gelet op de hoogdringendheid, gemotiveerd door het feit dat de procedures voor de aanmaak en de uitgifte van de sociale identiteitskaart dringend moeten kunnen opgestart worden opdat de verzekeringsinstellingen bedoeld in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, de sociale identiteitskaarten - die in de plaats zullen komen van de bestaande ziekenfondsskaarten - nog tijdig zouden kunnen uitreiken, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

*

* *

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Het voor advies voorgelegd ontwerp-besluit beoogt voor de sociaal verzekerden een sociale identiteitskaart in te voeren. Het doel van die kaart bestaat er onder meer in, door het vermelden van een "uniek kaartnummer", bij te dragen tot een gemakkelijker identificatie van de sociaal verzekerde door de instellingen van sociale zekerheid en te komen tot een vlotte en gecontroleerde elektronische uitwisseling van de gegevens betreffende de sociaal verzekerde via het netwerk van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Met het invoeren van de sociale identiteitskaart wordt tevens naar een administratieve vereenvoudiging gestreefd van de aangifteverplichting van de werkgever of bepaalde instellingen van sociale zekerheid, wat de door de werknemers verrichte prestaties betreft.

De aldus omschreven doeleinden welke met het invoeren van de sociale identiteitskaart worden nagestreefd, zullen, blijkens het verslag aan de Koning, stapsgewijze worden gerealiseerd, naarmate de Koning de desbetreffende onderdelen van de ontworpen regeling met toepassing van artikel 16 van het ontwerp in werking zal stellen. Meer bepaald zal de sociale identiteitskaart in een eerste fase kunnen worden gebruikt als een bewijsmiddel in het kader van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en zal zij kunnen worden aangewend ter identificatie van de sociaal verzekerde. Pas in een volgende fase zal de kaart worden gebruikt in het geheel van de relaties dat kan bestaan tussen de instellingen van sociale zekerheid, de werkgevers en de sociaal verzekerden.

.../...

2. De sociale identiteitskaart vermeldt, benevens een "uniek kaartnummer", een aantal gegevens van persoonlijke aard, waarvan sommige zowel met het blote oog als elektronisch, en andere alleen elektronisch leesbaar zijn. Deze beide categorieën van gegevens worden opgesomd in respectievelijk het derde en het vierde lid van artikel 2 van het ontwerp. De Koning kan evenwel, bij een in Ministerraad overlegd besluit en na advies van het Toezichtscomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, bepalen dat andere vermeldingen op de kaart worden aangebracht.

3. De sociale identiteitskaart wordt van ambtswege door de verzekeringsinstellingen (1) uitgereikt aan iedere bij hen aangesloten of ingeschreven sociaal verzekerde, met dien verstande dat de sociaal verzekerden die niet bij een verzekeringsinstelling zijn aangesloten of ingeschreven, ertoe gehouden zijn zelf een sociale identiteitskaart aan te vragen bij een verzekeringsinstelling van hun keuze (artikel 3, § 1, tweede en vijfde lid, van het ontwerp) (2). De Koning kan evenwel, bij een in Ministerraad overlegd besluit, bepalen dat geen sociale identiteitskaart wordt uitgereikt aan sommige, door Hem aan te duiden categorieën van sociaal verzekerden (artikel 3, § 2, van het ontwerp).

(1) Blijkens artikel 1, 5°, van het ontwerp, worden bedoeld de verzekeringsinstellingen in de zin van artikel 2, i, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

(2) Tenzij de kaart door de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering wordt uitgereikt overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, § 1, vierde lid, van het ontwerp.

Welke sociaal verzekerden hun sociale identiteitskaart bij zich moeten hebben en in welke omstandigheden dat moet gebeuren wordt door de Koning bepaald bij een in Ministerraad overlegd besluit (artikel 4, zesde lid, van het ontwerp). Artikel 6 van het ontwerp somt de ambtenaren, instellingen en personen op welke de sociaal verzekerde ertoe kunnen verplichten zijn sociale identiteitskaart voor te leggen.

4. De instellingen van sociale zekerheid en de personen die ertoe gehouden zijn sociale gegevens van persoonlijke aard aan te geven bij een instelling van sociale zekerheid zullen, onder de in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp bepaalde voorwaarden, verplicht zijn gebruik te maken van de sociale identiteitskaart van de sociaal verzekerden waarmee zij in relatie zijn. Natuurlijke personen of rechtspersonen die de derdebetalersregeling toepassen zullen van de kaart gebruik kunnen maken, doch zijn - voor zover de Koning niet anders bepaalt - daartoe niet verplicht (artikel 5, tweede lid, van het ontwerp). De Koning kan steeds andere instellingen of categorieën van natuurlijke personen of rechtspersonen toelaten of verplichten gebruik te maken van de sociale identiteitskaart van de sociaal verzekerden waarmee zij in relatie zijn "voor de doeleinden die Hij bepaalt" (artikel 5, derde lid, van het ontwerp).

.../...

5. Het ontwerp regelt het toezicht op de naleving van de ontworpen regeling en de latere uitvoeringsbesluiten ervan (artikel 7), voorziet in een aantal strafbepalingen (artikelen 8 tot 14) en beoogt, tot slot, de wet van 25 januari 1985 tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid, op te heffen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

1. Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

2. Met toepassing van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg heeft de Nationale Arbeidsraad op 29 oktober 1996 over het voorliggend ontwerp advies uitgebracht. Aan dat advies moet worden gerefereerd in de aanhef van het besluit in ontwerp.

.../...

3.1. In het eerste lid van de aanhef worden, als rechtsgrond voor het ontwerp, vermeld de artikelen 37, § 1, 38, 40 en 41 van de wet van 26 juli 1996 houdende de modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. In het tweede lid van de aanhef wordt, in algemene zin, verwezen naar de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid.

3.2. Luidens artikel 37, § 1, van de genoemde wet van 26 juli 1996, kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, wijzigingen aanbrengen inzake de in het kader van het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978 betreffende het bijhouden van sociale documenten en in het kader van diverse arbeidsrechtelijke wetgevingen, door de werkgever bij te houden documenten. Alhoewel moet worden vastgesteld dat het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978 een vergelijkbare regeling bevat inzake de sociale identiteitskaart (zie artikel 4, § 3, van dat besluit) (1), strekt het voorliggend ontwerp er niet toe de werkgever te verplichten om een bijkomend sociaal document bij te houden, zijnde de sociale identiteitskaart, maar moet integendeel die kaart door de sociaal verzekerde worden bijgehouden en is de ontworpen regeling vanuit die optiek geconcipieerd. Artikel 37, § 1, van de wet van 26 juli 1996 lijkt om die reden geen rechtsgrond voor het ontwerp te kunnen bieden.

(1) Die regeling blijft, althans voorlopig, ongewijzigd behouden.

3.3. Luidens artikel 40 van de vermelde wet van 26 juli 1996 kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de regels vastleggen volgens welke gegevens, beschikbaar bij de sociale zekerheidsinstellingen en het Rijksregister, via de Kruispuntbank ter beschikking worden gesteld van de instellingen van sociale zekerheid en de fiscale administratie in zoverre zij deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van de taken waarmee zij door of krachtens de wet belast zijn. Ook in dat geval is niet duidelijk hoe deze wetsbepaling een rechtsgrond kan aandrazen, voor de ontworpen regeling.

Volgens de gemachtigde van de regering zouden het specifiek de artikelen 5 en 6 van het ontwerp zijn die uit artikel 40 van de wet van 26 juli 1996 een rechtsgrond putten. Artikel 5 van het ontwerp regelt het gebruik van de sociale identiteitskaart. Zo moeten de instellingen van sociale zekerheid, in het kader van hun rechtstreekse betrekkingen met de sociaal verzekerden, en de personen die ertoe gehouden zijn sociale gegevens van persoonlijke aard aan te geven bij een instelling van sociale zekerheid, de kaart gebruiken "om hun plichten inzake sociale zekerheid, arbeidsrecht of fiscaliteit te vervullen". Artikel 6 van het ontwerp bepaalt aan welke personen en instellingen de kaart moet worden voorgelegd indien daarom wordt verzocht. Het is evenwel niet duidelijk hoe de beide artikelen van het ontwerp kunnen worden betrokken op het uitwisselen van gegevens "via de Kruispuntbank", zoals artikel 40 van de wet van 26 juli 1996 het beoogt. Het zou dan ook aanbeveling verdienen in het verslag aan de Koning aan te geven op welke wijze de artikelen 5 en 6 van het ontwerp kunnen kaderen in

.../...

de delegatiebepaling van artikel 40 van de meermaals genoemde wet van 26 juli 1996. Een dergelijke verduidelijking zou, voor zover mogelijk, kunnen bijdragen tot het wegnemen van de twijfels welke kunnen rijzen omtrent het vermogen van artikel 40 van de wet van 26 juli 1996 om in enigerlei zin te fungeren als rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

3.4. De verwijzing naar de wet van 15 januari 1990 in het tweede lid van de aanhef moet worden geschrapt, daar die wet geen rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling.

3.5. Van de in het eerste en het tweede lid van de aanhef vermelde bepalingen lijken enkel de artikelen 38 en 41 van de wet van 26 juli 1996 een, op het eerste gezicht, aanvaardbare rechtsgrond te kunnen bieden voor het ontwerp.

Artikel 38 van de wet van 26 juli 1996 maakt de Koning bevoegd om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, wijzigingen aan te brengen inzake de wijze van de inzameling van de gegevens nodig voor de toepassing van de sociale zekerheid en de fiscaliteit bij de werkgevers en de sociaal verzekerden, waarbij het beheer van de gegevens gebeurt overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 januari 1990, en om, eveneens bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen te nemen om de elektronische inzameling en de kwaliteit van de gegevens te bevorderen en te regelen.

.../...

Artikel 41 van dezelfde wet van 26 juli 1996 heeft specifiek betrekking op de in het ontwerp bedoelde sociale identiteitskaart en luidt als volgt :

"De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen treffen met het oog op de veralgemening en het gebruik van een sociale identiteitskaart, waarop het identificatienummer van de sociale zekerheid, dat de sociaal verzekerde op een ondubbelzinnige wijze identificeert, vermeld wordt en ten aanzien van de wijze waarop deze kaart in het kader van de toepassing van de sociale zekerheid en het arbeidsrecht de sociaal verzekerde in staat stelt zijn rechten te laten gelden en de verplichtingen na te komen.

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen treffen om de kwaliteit van de gegevens vermeld op deze kaart te waarborgen".

Zoals de ontworpen regeling is geconcipieerd, kan eraan worden getwijfeld of zij volledig in overeenstemming is met de geciteerde wetsbepaling.

Immers, artikel 41 van de wet bepaalt enkel dat op de sociale identiteitskaart het identificatienummer van de sociale zekerheid moet worden aangebracht. Andere gegevens worden niet vermeld, noch wordt de Koning met zoveel woorden bevoegd gemaakt om andere gegevens toe te voegen aan die welke overeenkomstig de wet op de kaart moeten worden aangebracht. De Koning kan weliswaar bevoegd worden geacht om, in het kader van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid, te bepalen dat op de sociale identiteitskaart nog andere gegevens worden vermeld dan die welke reeds uit artikel 41 van de wet blijken, doch terzake kan het dan enkel gaan om

.../...

gegevens welke strikt noodzakelijk zijn voor de identificatie van de sociaal verzekerde. Om bijgevolg op dat punt met artikel 41 van de wet in overeenstemming te zijn, zal de opsomming van gegevens in artikel 2 van het ontwerp uitsluitend betrekking mogen hebben op gegevens welke strikt noodzakelijk zijn voor de identificatie van de sociaal verzekerde. De in artikel 2 van het ontwerp gegeven opsomming lijkt evenwel mede op andere gegevens betrekking te hebben. Daarenboven kan de nagenoeg onbeperkte bevoegdheid van de Koning om te "bepalen dat andere vermeldingen op de kaart worden aangebracht" (artikel 2, laatste lid, van het ontwerp), bezwaarlijk geacht worden in overeenstemming te zijn met artikel 41 van de wet van 26 juli 1996.

De in artikel 41, eerste lid, van de wet van 26 juli 1996, beoogde maatregelen hebben onder meer betrekking op "de wijze waarop deze kaart in het kader van de toepassing van de sociale zekerheid en het arbeidsrecht de sociaal verzekerde in staat stelt zijn rechten te laten gelden en de verplichtingen na te komen". Uit sommige bepalingen van het ontwerp, zoals uit artikel 6, valt nochtans af te leiden dat de sociale identiteitskaart ook zal moeten worden gebruikt buiten het kader van de toepassing van de sociale zekerheid en het arbeidsrecht, en dat de sociaal verzekerde die kaart tevens zal moeten voorleggen in het kader van bijvoorbeeld zijn fiscale verplichtingen. Het ontwerp bevat derhalve ook op dat punt een verruiming, welke moeilijk in te passen valt in de delegatiebepalingen van artikel 41 van de wet van 26 juli 1996, welk artikel - het weze benadrukt - specifiek de sociale identiteitskaart betreft. Het is dan ook niet zonder meer evident dat de

.../...

stellers van het ontwerp zich voor de betrokken verruiming zouden kunnen beroepen op een andere, meer algemene wetsbepaling waarin bijvoorbeeld wel aan de fiscaliteit wordt gerefereerd (zie met name de artikelen 38, eerste lid, en 40 van dezelfde wet van 26 juli 1996).

3.6. Artikel 15 van het ontwerp beoogt de wet van 25 januari 1985 tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid op te heffen. Voor een dergelijke bepaling kan een rechtsgrond worden gevonden in artikel 49 van de meermaals genoemde wet van 26 juli 1996, dat de Koning onder meer de bevoegdheid verleent om de van kracht zijnde wettelijke bepalingen op te heffen.

3.7. Uit wat voorafgaat moet worden geconcludeerd dat de verwijzing naar de rechtsgrond van de ontworpen regeling zoals die voorkomt in de aanhef van het besluit in ontwerp voor kritiek vatbaar is. Sommige van de vermelde wetsartikelen blijken immers geen of slechts een onduidelijke rechtsgrond te verlenen aan het ontwerp, andere, zoals artikel 41 van de wet van 26 juli 1996, bieden een onvoldoende rechtsgrond voor bepaalde essentiële onderdelen van de ontworpen regeling.

Vermits de sociale identiteitskaart een groot aantal, op niet limitatieve wijze vastgestelde gegevens van persoonlijke aard zal kunnen bevatten, welke gegevens bovendien toegankelijk zullen zijn voor alle personen en instellingen welke de betrokken kaart kunnen gebruiken of raadplegen, moet daarenboven de vraag worden gesteld of de regeling, zoals die in het ontwerp is uitgewerkt, niet van

.../...

aard is afbreuk te doen aan de waarborgen welke op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn vervat in, eensdeels, de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid en, anderdeels, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Het antwoord op die vraag noopt echter tot een nader onderzoek van de betrokken teksten, waartoe de Raad van State, afdeling wetgeving, binnen de hem toegemeten tijd niet is kunnen overgaan.

4. Het ontwerp bevat een groot aantal delegaties van bevoegdheden welke betrekking hebben op soms essentiële onderdelen van de ontworpen regeling. Delegaties van die aard kunnen maar toelaatbaar worden geacht in de mate dat zij met de vereiste precisie worden omschreven of dat in het ontwerp de nodige criteria worden aangegeven op grond waarvan het orgaan waaraan de bevoegdheid wordt gedelegeerd, die bevoegdheid zal moeten uitoefenen.

In het voorliggend ontwerp beantwoorden sommige delegatiebepalingen niet aan die vereisten, te weten :

- artikel 2, laatste lid, waarin de Koning de bevoegdheid wordt verleend om op de sociale identiteitskaart aan te brengen vermeldingen te bepalen, alsmede de gegevensbestanden op basis waarvan die vermeldingen op de kaart moeten worden aangebracht;

.../...

- artikel 3, § 2, dat de Koning bevoegd maakt te bepalen "dat geen sociale identiteitskaart wordt uitgereikt aan sommige categorieën van sociaal verzekerden die Hij aanduidt";
- artikel 4, vijfde lid, dat het bepalen van de wijze van financiering van de kaart aan de Koning overlaat;
- artikel 4, zesde lid, dat de Koning ermee belast vast te stellen "welke sociaal verzekerden hun sociale identiteitskaart bij zich moeten hebben en in welke omstandigheden";
- artikel 4, zevende lid, dat het aan de Kruispuntbank van de sociale zekerheid opdraagt de wijze te bepalen waarop de verzekeringsinstellingen het register betreffende de sociale identiteitskaarten moeten gebruiken en bijwerken om te voldoen aan de bepalingen van het besluit in ontwerp;
- artikel 5, derde lid, dat de Koning bevoegd maakt om andere instellingen of categorieën van natuurlijke personen of rechtspersonen toe te laten of te verplichten gebruik te maken van de sociale identiteitskaart van de sociaal verzekerden waarmee zij in relatie zijn, voor de doeleinden die Hij bepaalt;
- artikel 6, eerste lid, 1°, dat, zonder nadere specificatie, de Koning opdraagt "ambtenaren" aan te wijzen welke de sociaal verzekerden kunnen verzoeken hun sociale identiteitskaart voor te leggen.

.../...

Het zal zaak zijn van de regering om de voornoemde delegatiebepalingen duidelijker af te bakenen, dan wel om, waar nodig, in een aantal criteria te voorzien welke bij het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid zullen moeten worden in acht genomen.

Selon l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"Gelet op de hoogdringendheid, gemotiveerd door het feit dat de procedures voor de aanmaak en de uitgifte van de sociale identiteitskaart dringend moeten kunnen opgestart worden opdat de verzekeringsinstellingen bedoeld in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, de sociale identiteitskaarten - die in de plaats zullen komen van de bestaande ziekenfondskaarten - nog tijdig zouden kunnen uitreiken, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

*

* *

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner qu'au cas où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra ensuite être contrôlée, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

.../...

PORTEE DU PROJET.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'instaurer une carte d'identité sociale pour les assurés sociaux. Le but de cette carte consiste notamment, par la mention d'un "numéro de carte unique", à faciliter l'identification de l'assuré social par les institutions de sécurité sociale et à permettre un échange électronique aisé et contrôlé des données relatives à l'assuré social par la voie du réseau de la Banque-carrefour de la sécurité sociale. L'instauration d'une carte d'identité sociale tend également à une simplification administrative de l'obligation de déclaration de l'employeur ou de certaines institutions de sécurité sociale, en ce qui concerne les prestations effectuées par les travailleurs.

Selon le rapport au Roi, les objectifs ainsi définis que poursuit l'instauration de la carte d'identité sociale seront réalisés par étapes, à mesure qu'en application de l'article 16 du projet, le Roi mettra en vigueur les éléments correspondants de la réglementation projetée. Plus précisément, la carte d'identité sociale pourra, dans un premier temps, être employée comme un moyen de preuve dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé et elle pourra être utilisée pour l'identification de l'assuré social. Ce n'est qu'à un stade ultérieur que la carte pourra être utilisée dans l'ensemble des relations qui peuvent exister entre les institutions de sécurité sociale, les employeurs et les assurés sociaux.

.../...

2. La carte d'identité sociale mentionne non seulement un "numéro de carte unique", mais également un nombre de données à caractère personnel, dont certaines sont lisibles aussi bien à l'oeil nu que de manière électronique, et d'autres uniquement de manière électronique. Ces deux catégories de données sont énumérées, d'une part, à l'alinéa 3, et d'autre part, à l'alinéa 4 de l'article 2 du projet. Le Roi peut toutefois, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis du Comité de surveillance de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, déterminer que d'autres mentions sont apportées sur la carte.

3. La carte d'identité sociale est délivrée d'office par les organismes assureurs (1) à chaque assuré social affilié ou inscrit chez eux, sous cette réserve que les assurés sociaux qui ne sont pas affiliés ou inscrits auprès d'un organisme assureur, sont obligés de demander eux-mêmes une carte d'identité sociale auprès de l'organisme assureur de leur choix (article 3, § 1er, alinéas 2 et 5, du projet) (2). Le Roi peut toutefois, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer qu'il n'est pas délivré de carte d'identité sociale à certaines catégories d'assurés sociaux qu'Il désigne (article 3, § 2, du projet).

(1) Selon l'article 1er, 5°, du projet, il s'agit des organismes assureurs au sens de l'article 2, i, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

(2) A moins que la carte ne soit délivrée par la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 4, du projet.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, quels assurés sociaux doivent être en possession de leur carte d'identité sociale et en quelles circonstances il doit en être ainsi (article 4, alinéa 6, du projet). L'article 6 du projet énumère les agents, les institutions et les personnes qui sont autorisés à obliger l'assuré social à présenter sa carte d'identité sociale.

4. Les institutions de sécurité sociale et les personnes tenues de déclarer des données sociales à caractère personnel à une institution de sécurité sociale devront faire usage, dans les conditions déterminées à l'article 5, alinéa 1er, du projet, de la carte d'identité sociale des assurés sociaux avec lesquels ils sont en rapport. Les personnes physiques ou morales qui appliquent le régime du tiers-payant pourront faire usage de la carte, mais n'y sont pas obligées, dans la mesure où le Roi n'en dispose pas autrement (article 5, alinéa 2, du projet). Le Roi peut toujours autoriser ou obliger d'autres organismes ou catégories de personnes physiques ou morales à faire usage, "aux fins qu'Il détermine", de la carte d'identité sociale des assurés sociaux avec lesquels ils sont en rapport (article 5, alinéa 3, du projet).

5. Le projet règle la surveillance du respect de la réglementation en projet et de ses arrêtés d'exécution ultérieurs (article 7), prévoit un nombre de sanctions (articles 8 à 14) et, enfin, entend abroger la loi du 25 janvier 1985 instaurant une carte de sécurité sociale.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

1. En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen commande de formuler les observations ci-après.

2. En application de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, le Conseil national du travail a émis un avis le 29 octobre 1996 sur le projet examiné. Il faut faire référence à cet avis dans le préambule de l'arrêté en projet.

3.1. Le premier alinéa du préambule fait mention, à titre de fondement légal du projet, des articles 37, § 1er, 38, 40 et 41 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Le deuxième alinéa du préambule fait référence, d'une manière générale, à la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale.

.../...

3.2. Selon l'article 37, § 1er, de la loi précitée du 26 juillet 1996, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, apporter des modifications en matière des documents à tenir par l'employeur dans le cadre de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 concernant la tenue des documents sociaux et dans le cadre des diverses législations du droit du travail. Quoiqu'il faille constater que l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 comporte une réglementation comparable en ce qui concerne la carte d'identité sociale (voir l'article 4, § 3, de cet arrêté) (1), le projet examiné ne tend pas à obliger l'employeur à tenir un document social supplémentaire, à savoir la carte d'identité sociale, mais c'est, au contraire, l'assuré social qui doit tenir cette carte et la réglementation en projet a été conçue dans cette optique. Pour cette raison, l'article 37, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 ne paraît pas pouvoir procurer de fondement légal au projet.

3.3. Selon l'article 40 de la loi précitée du 26 juillet 1996, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer les règles selon lesquelles les données disponibles auprès des institutions de sécurité sociale et du Registre national sont mises à la disposition des institutions de la sécurité sociale et de l'administration fiscale via la Banque-carrefour, dans la mesure où celles-ci ont besoin de ces données pour l'exécution des missions dont elles sont chargées par ou en vertu de la loi. Dans ce cas également, on n'aperçoit pas clairement comment cette

(1) Cette réglementation demeure, du moins provisoirement, inchangée.

disposition législative pourrait procurer un fondement légal à la réglementation en projet.

Selon le délégué du gouvernement, ce seraient en particulier les articles 5 et 6 du projet qui tiendraient un fondement légal de l'article 40 de la loi du 26 juillet 1996. L'article 5 du projet règle l'utilisation de la carte d'identité sociale. C'est ainsi que les institutions de sécurité sociale, dans le cadre de leurs relations directes avec les assurés sociaux, et les personnes tenues de déclarer des données sociales à caractère personnel à une institution de sécurité sociale, doivent faire usage de la carte "pour l'accomplissement de leurs obligations en matière de sécurité sociale, du droit du travail ou fiscale". L'article 6 du projet détermine les personnes et les institutions auxquelles la carte doit être présentée si la demande en est faite. Il n'apparaît toutefois pas clairement comment les deux articles du projet pourraient être mis en relation avec l'échange de données "via la Banque-carrefour", tel que l'envisage l'article 40 de la loi du 26 juillet 1996 l'envisage. Il serait recommandé, dès lors, d'indiquer dans le rapport au Roi de quelle manière les articles 5 et 6 du projet peuvent se concilier avec la délégation prévue à l'article 40 de la loi précitée du 26 juillet 1996. Une pareille précision pourrait, dans la mesure du possible, concourir à écarter les incertitudes qui risquent de se faire jour à propos de la manière dont l'article 40 de la loi du 26 juillet 1996 pourrait, d'une façon ou d'une autre, servir de fondement légal à la réglementation en projet.

.../...

3.4. La référence à la loi du 15 janvier 1990, qui est faite au deuxième alinéa du préambule, doit être supprimée, dès lors que cette loi ne procure aucun fondement légal à la réglementation en projet.

3.5. Parmi les dispositions mentionnées aux premier et deuxième alinéas du préambule, seuls les articles 38 et 41 de la loi du 26 juillet 1996 paraissent, à première vue, pouvoir procurer un fondement légal admissible au projet.

L'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 confère au Roi le pouvoir d'apporter des modifications, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, en ce qui concerne le mode de collecte des données indispensables à l'application de la sécurité sociale et de la fiscalité auprès des employeurs et des assurés sociaux, la gestion des données se faisant conformément aux dispositions de la loi du 15 janvier 1990, et de prendre toutes les mesures utiles, également par arrêté délibéré en Conseil des ministres, en vue de promouvoir et de régler la collecte par voie électronique, ainsi que la qualité des données.

L'article 41 de la même loi du 26 juillet 1996 se rapporte particulièrement à la carte d'identité sociale prévue par le projet et porte ce qui suit :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes les dispositions utiles en vue de la généralisation et de l'utilisation d'une carte d'identité sociale, sur laquelle est mentionné le numéro d'identification de sécurité sociale qui identifie l'assuré social de manière univoque et afin de préciser la façon dont cette carte permet à l'assuré social de faire prévaloir ses droits et de faire

.../...

respecter les obligations dans le cadre de l'application de la sécurité sociale et du droit du travail.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes les dispositions utiles afin d'assurer la qualité des données mentionnées sur cette carte".

Telle que la réglementation en projet a été conçue, il est permis de douter qu'elle se concilie parfaitement avec la disposition législative évoquée.

En effet, l'article 41 de la loi prévoit uniquement que le numéro d'identification de sécurité sociale doit être indiqué sur la carte d'identité sociale. Il n'est pas fait mention d'autres données, pas plus que le pouvoir n'est conféré explicitement au Roi d'ajouter d'autres données à celles qui doivent être indiquées sur la carte conformément à la loi. Si l'on peut considérer que le Roi est compétent, dans le cadre de son pouvoir général d'exécution, pour déterminer que d'autres données que celles qui résultent déjà de l'article 41 de la loi, seront mentionnées sur la carte d'identité sociale, il ne peut cependant s'agir, en l'espèce, que de données strictement nécessaires à l'identification de l'assuré social. Par conséquent, pour être conforme sur ce point à l'article 41 de la loi, l'énumération des données figurant à l'article 2 du projet ne pourra se rapporter qu'aux seules données strictement nécessaires à l'identification de l'assuré social. L'énumération figurant à l'article 2 du projet paraît toutefois se rapporter également à d'autres données. En outre, la compétence quasi illimitée qui est dévolue au Roi pour "déterminer que d'autres mentions sont apportées sur la

.../...

carte" (article 2, dernier alinéa, du projet), peut difficilement être considérée comme se conciliant avec l'article 41 de la loi du 26 juillet 1996.

Les mesures visées à l'article 41, alinéa 1er, de la loi du 26 juillet 1996 concernent notamment "la façon dont cette carte permet à l'assuré social de faire prévaloir ses droits et de faire respecter les obligations dans le cadre de l'application de la sécurité sociale et du droit du travail". Il peut néanmoins se déduire de certaines dispositions du projet, comme l'article 6, que la carte d'identité sociale devra être également utilisée en dehors du domaine d'application de la sécurité sociale et du droit du travail, et que l'assuré social devra également produire cette carte dans le cadre, par exemple, de ses obligations fiscales. Par conséquent, ce point représente également une extension de la portée du projet qui se concilie difficilement avec les délégations conférées par l'article 41 de la loi du 26 juillet 1996, article qui - il faut le souligner - concerne spécialement la carte d'identité sociale. Il n'est pas certain, par ailleurs, qu'en ce qui concerne l'extension considérée, les auteurs du projet puissent se prévaloir d'une autre disposition législative d'une portée plus générale qui, par exemple, ferait référence à la fiscalité (voir notamment les articles 38, alinéa 1er, et 40 de la même loi du 26 juillet 1996).

3.6. L'article 15 du projet vise à abroger la loi du 25 janvier 1985 instaurant une carte de sécurité sociale. En ce qui concerne une pareille disposition, un fondement légal peut se trouver à l'article 49 de la loi précitée du

.../...

26 juillet 1996, qui confère notamment au Roi le pouvoir d'abroger les dispositions légales en vigueur.

3.7. La conclusion qui s'impose de ce qui précède, est que la référence au fondement légal de la réglementation en projet, tel qu'il est indiqué au préambule de l'arrêté en projet, est sujette à critiques. En effet, certains articles mentionnés de la loi ne confèrent aucun fondement légal au projet ou seulement de manière imprécise, et d'autres articles, comme l'article 41 de la loi du 26 juillet 1996, procurent un fondement légal insuffisant à certains éléments essentiels de la réglementation en projet.

Puisque la carte d'identité sociale pourra comporter un nombre important de données à caractère personnel qui auront été fixées de manière non limitative, et qu'elles seront accessibles, de surcroît, à toutes les personnes et institutions autorisées à utiliser ou à consulter la carte concernée, il faut se demander, en outre, si la réglementation, telle qu'elle est établie par le projet, n'est pas de nature à préjudicier aux garanties inscrites, en ce qui concerne la protection de la vie privée, d'une part, dans la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, et d'autre part, dans la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. La réponse à cette question requiert toutefois un examen plus approfondi des textes concernés, examen auquel le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pu procéder dans le délai qui lui est imparti.

.../...

4. Le projet comporte un nombre important de délégations de compétences qui ont trait à des éléments parfois essentiels de la réglementation en projet. Les délégations de cet ordre ne peuvent être considérées comme admissibles que dans la mesure où elles sont définies avec la précision voulue ou si le projet désigne les critères nécessaires sur la base desquels l'organe auquel la compétence est déléguée, devra exercer cette dernière.

Dans le projet examiné, certaines délégations ne répondent pas à ces exigences, à savoir :

- l'article 2, dernier alinéa, qui confère au Roi le pouvoir de déterminer les mentions à apporter sur la carte d'identité sociale, ainsi que les fichiers d'informations sur la base desquels ces mentions sont apportées sur la carte;
- l'article 3, § 2, qui autorise le Roi à déterminer "qu'il n'est pas délivré de carte d'identité sociale à certaines catégories d'assurés sociaux qu'Il désigne";
- l'article 4, alinéa 5, qui confie au Roi le soin de déterminer le mode de financement de la carte;
- l'article 4, alinéa 6, qui charge le Roi de déterminer "quels assurés sociaux doivent être en possession de leur carte d'identité sociale et en quelles circonstances";
- l'article 4, alinéa 7, qui charge la Banque-carrefour de la sécurité sociale de déterminer la manière dont les organismes assureurs doivent utiliser et actualiser le

.../...

registre relatif aux cartes d'identité sociale afin de satisfaire aux dispositions de l'arrêté en projet;

- l'article 5, alinéa 3, qui habilite le Roi à autoriser ou à obliger d'autres organismes ou catégories de personnes physiques ou morales à faire usage, aux fins qu'Il détermine, de la carte d'identité sociale des assurés sociaux avec lesquels ils sont en rapport;
- l'article 6, alinéa 1er, 1º, qui, sans autre précision, confie au Roi le soin de désigner les "agents" qui sont autorisés à solliciter des assurés sociaux qu'ils présentent leur carte d'identité sociale.

Il appartiendra au gouvernement de délimiter plus clairement les délégations susindiquées ou, s'il y a lieu, de prévoir un nombre de critères qui devront être pris en compte dans l'exercice de la compétence déléguée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.