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 8 oktober 1997 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende specificaties van de leesapparatuur voor de sociale identiteitskaart", heeft op 14 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 8 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux spécifications des appareils de lecture de la carte d'identité sociale", a donné le 14 octobre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen 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 wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd als volgt :

"- het verplicht gebruik van de sociale identiteitskaart is momenteel voorzien voor 1 juli 1998;

- de verdeling van de sociale identiteitskaarten zal in de loop van het eerste semester van 1998 door de verzekeringsinstellingen worden verricht;

- van zodra de sociaal verzekerden hun kaart ontvangen hebben, moeten ze de erop voorkomende gegevens kunnen raadplegen en, in voorkomend geval, de gegevens met betrekking tot hun verzekerbaarheid inzake geneeskundige verzorging en uitkeringen kunnen laten actualiseren bij hun verzekeringsinstelling;

- een leverancier van software en hardware heeft ten minste drie maanden nodig om een aangepaste oplossing in overeenstemming met de functionele en technische specificaties te ontwikkelen en op de markt te brengen;

- de leveranciers moeten zo vlug mogelijk, op een definitieve wijze en langs reglementaire weg, via publicatie in het Belgisch Staatsblad, op de hoogte gebracht worden van de functionele en technische specificaties die de verzekeringsinstellingen, de zorgverleners, de sociale zekerheidsinstellingen en andere bevoegde personen moeten toelaten de sociale identiteitskaart te gebruiken binnen de voorziene termijnen".

*

* *

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 in hoofdzaak 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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt de technische specificaties vast te stellen waaraan de apparatuur moet voldoen die wordt gebruikt voor het uitlezen en het bijwerken van de gegevens vermeld op de sociale identiteitskaart en op de professionele kaart, bedoeld in hoofdstuk IX van een koninklijk besluit dat evenwel nog niet is bekendgemaakt en waarvan de Raad van State, afdeling wetgeving, geen kennis heeft.

Het ontwerp omschrijft daarnaast de verplichtingen welke door de leveranciers van de leesapparatuur moeten worden nageleefd opdat zij die apparatuur ter beschikking zouden kunnen stellen van de bevoegde personen. Zo moeten zij onder meer een referentiedossier indienen bij de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, dat een aantal in het ontwerp beschreven elementen moet bevatten. Het is pas wanneer het referentiedossier dergelijke elementen bevat dat de Kruispuntbank aan dat dossier een registratienummer zal toekennen.

Ook wordt in een aansprakelijkheidsregeling voorzien ten laste van de leverancier voor wat betreft de schade welke wordt veroorzaakt door het uitlezen van een sociale identiteitskaart of een professionele kaart op leesapparatuur die niet aan de voorgeschreven specificaties voldoet.

2. Zoals de ontworpen regeling is geconcipieerd, bevat zij hoofdzakelijk de opsomming van een aantal voorwaarden waaraan de leesapparatuur moet voldoen opdat deze zou kunnen worden ter beschikking gesteld van de gebruikers. Als zodanig kan het ontwerp worden geacht een voldoende rechtsgrond te putten uit het bepaalde in artikel 4, derde lid, van het in het eerste lid van de aanhef aangehaalde koninklijk besluit van 18 december 1996, naar luid waarvan de Koning de publiciteit, de verkoop, de aankoop, de verhuring, het bezit en de overdracht kan reglementeren van de apparatuur die het uitlezen en de bijwerking van de op de kaart opgeslagen gegevens mogelijk maakt (1).

3. De omschrijving van het begrip "leverancier" in artikel 1 van het ontwerp refereert aan de "professionele kaart" zoals bedoeld in hoofdstuk IX van een nog bekend te maken koninklijk besluit. Daar, eensdeels, de omschrijving van het begrip "leverancier" een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de ontworpen regeling en, anderdeels, de Raad van State, afdeling wetgeving, geen kennis heeft van de

---

(1) Zie evenwel de opmerking bij artikel 9 van het ontwerp.

tekst van het hoofdstuk van het nog bekend te maken koninklijk besluit waarnaar wordt verwezen in artikel 1 van het ontwerp, ziet de Raad zich genoodzaakt om op dat punt voorbehoud te maken wat de onder punt 2 gedane vaststelling inzake de rechtsgrond betreft.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. In de aanhef van het ontwerp wordt geen melding gemaakt van het advies van het beheerscomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Evenmin wordt op dat punt een beroep gedaan op de dringende noodzakelijkheid ter rechtvaardiging van het feit dat het voornoemde advies eventueel niet werd ingewonnen.

Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg van toepassing is op de Kruispuntbank van de sociale zekerheid en dat derhalve de ontworpen regeling aan het advies van het beheerscomité van die instelling diende te worden onderworpen, het geval van de spoedeisendheid niet te na gesproken.

In dat verband heeft de gemachtigde van de Regering aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeeld dat over het voorliggend ontwerp niet formeel het advies werd gevraagd van het betrokken beheerscomité, maar dat niettemin het daaromtrent werd geïnformeerd. Hoe dan ook zal de Regering erop moeten toezien dat aan de vormvereisten van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 is voldaan.

2. Vermits het ontwerp onder meer inhoudt dat de beoogde leesapparatuur aan bepaalde voorwaarden van kwaliteit en etikettering moet voldoen alvorens zij kan worden verdeeld, moet toepassing worden gemaakt van het bepaalde in artikel 124, derde lid, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

Dit houdt in dat maatregelen, zoals die welke zijn vervat in het ontwerp, enkel kunnen worden vastgesteld met instemming van de Ministers die de economische zaken en de middenstand onder hun bevoegdheid hebben en dat die maatregelen gezamenlijk door de betrokken Ministers moeten worden voorgedragen en door hen, in onderlinge overeenstemming, ieder wat hem betreft, moeten worden uitgevoerd. Derhalve kan, zolang niet aan de voorschriften van artikel 124, derde lid, van de wet van 14 juli 1991 is voldaan, het ontwerp geen verdere doorgang vinden (1). De hierna volgende opmerkingen zullen ook met dat voorbehoud moeten worden gelezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met de opmerking welke reeds met betrekking tot de rechtsgrond van de ontworpen regeling is

---

(1) Volledig in de lijn van deze vaststelling moet erop worden gewezen dat, wat de vereisten betreft waaraan de apparatuur blijkens artikel 4 van het ontwerp moet voldoen, onder meer wordt gerefereerd aan een aantal besluiten houdende omzetting van Europese richtlijnen waarbij telkens de Minister was betrokken die de economische zaken onder zijn bevoegdheid heeft.

gemaakt, vulle men het eerste lid van de aanhef aan met de woorden "..., inzonderheid op artikel 4, derde lid;".

2. In het tweede, derde en vierde lid van de aanhef wordt telkens verwezen naar een aantal richtlijnen en naar de koninklijke besluiten welke die richtlijnen geheel of gedeeltelijk hebben geïmplementeerd.

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde van de Regering beoogt de ontworpen regeling geenszins de betrokken richtlijnen verder te implementeren. Het verdient derhalve geen aanbeveling om in de aanhef van het ontwerp naar die richtlijnen en de reeds bestaande implementatiebesluiten ervan te verwijzen. Het tweede, derde en vierde lid worden derhalve beter uit de aanhef weggelaten.

3. Voor het vijfde lid van de aanhef - dat, gelet op de opmerking onder punt 2, het tweede lid dient te worden - wordt de volgende redactie ter overweging gegeven :

"Gelet op het feit dat voldaan is aan de formaliteiten voorgeschreven bij de richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften;".

4. In het lid dat verwijst naar het advies van de Raad van State moet worden geschreven : "..., met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 3

Onverminderd de opmerking welke bij de bespreking van de rechtsgrond is gemaakt met betrekking tot het begrip "professionele kaart", moet worden vastgesteld dat in artikel 3 van een "professionele kaart geneeskundige verzorging" wordt gewaagd. De artikelen 1, 2, 7 en 9, van het ontwerp daarentegen hebben het over een "professionele kaart" zonder meer. Het spreekt voor zich dat, indien eenzelfde begrip wordt beoogd, er een grotere terminologische uniformiteit tot stand zal moeten worden gebracht.

Artikel 4

De regeling bij verwijzing naar de opgesomde richtlijnen is, vermits deze niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, niet in overeenstemming met het bepaalde in artikel 190 van de Grondwet (1). Derhalve zal uitsluitend kunnen worden gerefereerd aan de koninklijke besluiten welke die richtlijnen in het Belgisch recht hebben omgezet of zullen, voor zover die omzetting nog niet is gebeurd, de desbetreffende bepalingen van de richtlijnen in de tekst van het ontwerp moeten worden weergegeven.

---

(1) Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald.

Artikel 5

Het is niet duidelijk welke vermeldingen precies moeten worden aangebracht op het etiket, bedoeld in artikel 5, tweede lid.

Artikel 6

Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 6, eerste lid, vermits in de eerstgenoemde tekst niet van een "model" van de geïnstalleerde leesapparatuur wordt gewaagd. De Franse tekst heeft het immers over "(un) modèle d'appareil de lecture installé".

Artikel 9

Artikel 4, derde lid, van het koninklijk besluit van 18 december 1996, verleent aan de Koning niet de bevoegdheid om de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de leverancier te regelen. Artikel 9 zal derhalve uit het ontwerp moeten worden gelicht.

Uitvoeringsbepaling

Het ontwerp moet worden vervolledigd met een uitvoeringsbepaling.

Bijlage

De bijlage moet worden besloten met de gebruikelijke formule "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ...". Ook zullen op de bijlage dezelfde ondertekeningen moeten volgen als die welke voorkomen aan het slot van het besluit zelf.

Slotopmerking

Zoals reeds is vastgesteld onder punt 3 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, dient dit laatste blijkbaar te worden gelezen in samenhang met een nog bekend te maken koninklijk besluit. Het voorliggend ontwerp bevat evenwel geen specifieke bepaling van inwerkingtreding, zodat in voorkomend geval de inwerkingtreding van de ontworpen regeling zal moeten worden afgestemd op de inwerkingtreding van het besluit waarnaar wordt verwezen in artikel 1 van het ontwerp.

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

"- het verplicht gebruik van de sociale identiteitskaart is momenteel voorzien voor 1 juli 1998;

- de verdeling van de sociale identiteitskaarten zal in de loop van het eerste semester van 1998 door de verzekeringsinstellingen worden verricht;

- van zodra de sociaal verzekerden hun kaart ontvangen hebben, moeten ze de erop voorkomende gegevens kunnen raadplegen en, in voorkomend geval, de gegevens met betrekking tot hun verzekerbaarheid inzake geneeskundige verzorging en uitkeringen kunnen laten actualiseren bij hun verzekeringsinstelling;

- een leverancier van software en hardware heeft ten minste drie maanden nodig om een aangepaste oplossing in overeenstemming met de functionele en technische specificaties te ontwikkelen en op de markt te brengen;

- de leveranciers moeten zo vlug mogelijk, op een definitieve wijze en langs reglementaire weg, via publicatie in het Belgisch Staatsblad, op de hoogte gebracht worden van de functionele en technische specificaties die de verzekeringsinstellingen, de zorgverleners, de sociale zekerheidsinstellingen en andere bevoegde personen moeten toelaten de sociale identiteitskaart te gebruiken binnen de voorziene termijnen".

*

* *

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 essentiellement 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 requiert de formuler les observations ci-après.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d’arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer les spécifications techniques auxquelles doivent répondre les appareils de lecture et de mise à jour des données figurant sur la carte d’identité sociale et la carte professionnelle, visée au chapitre IX d’un arrêté royal qui n’a toutefois pas encore été publié et dont le Conseil d’Etat, section de législation, n’a pas connaissance.

Le projet définit en outre les obligations que doivent respecter les fournisseurs des appareils de lecture afin de pouvoir mettre ces appareils à la disposition des personnes habilitées. Ainsi, ils doivent notamment déposer, auprès de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, un dossier de référence comportant un nombre d’éléments définis par le projet. Ce n’est que lorsque le dossier de référence comporte pareils éléments que la Banque-carrefour attribuera un numéro d’enregistrement à ce dossier.

Par ailleurs, le projet prévoit un système de responsabilité qui engage le fournisseur en ce qui concerne tout dommage occasionné par le fait de la lecture d'une carte d'identité sociale ou d'une carte professionnelle sur un appareil de lecture ne répondant pas aux spécifications prescrites.

2. Telle qu'elle est conçue, la réglementation en projet énumère essentiellement un nombre de conditions que les appareils de lecture doivent remplir pour pouvoir être mis à la disposition des utilisateurs. Il est permis de considérer que, comme tel, le projet tient un fondement légal suffisant de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 1996 mentionné au premier alinéa du préambule, selon lequel le Roi peut réglementer la publicité, la vente, l'achat, la location, la détention et la cession des appareils permettant la lecture et la mise à jour des données figurant sur la carte (1).

3. La définition de la notion de "fournisseur", à l'article 1er du projet, fait référence à la "carte professionnelle" visée au chapitre IX d'un arrêté royal qui doit encore être publié. Dès lors que, d'une part, la définition de la notion de "fournisseur" est un élément essentiel de la réglementation en projet et que, d'autre part, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas connaissance du

---

(1) Voir toutefois l'observation relative à l'article 9 du projet.

texte du chapitre de l'arrêté royal à publier, auquel il est fait référence à l'article 1er du projet, le Conseil se voit contraint de formuler sur ce point une réserve, en ce qui concerne la constatation à propos du fondement légal qui est faite au point 2.

FORMALITES PREALABLES

1. Le préambule du projet ne fait pas mention de l'avis du comité de gestion de la Banque-carrefour de la sécurité sociale. Il n'invoque pas davantage l'urgence sur ce point pour justifier le fait que l'avis précité, par hypothèse, n'aurait pas été recueilli.

Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que 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 s'applique à la Banque-carrefour de la sécurité sociale et que, sauf en cas d'urgence, il fallait, dès lors, soumettre la réglementation en projet à l'avis du comité de gestion de cet organisme.

A cet égard, le délégué du gouvernement a signalé au Conseil d'Etat, section de législation, que l'avis du comité de gestion concerné n'a pas été demandé formellement sur le projet examiné, mais qu'il a néanmoins été informé à ce propos. En tout état de cause, il incombera au gouvernement de veiller à ce que les formalités prescrites à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 soient accomplies.

2. Dès lors, le projet prévoit, entre autres, que les appareils de lecture visés doivent remplir certaines conditions de qualité et d'étiquetage avant de pouvoir être distribués, il y a lieu d'appliquer la règle énoncée à l'article 124, alinéa 3, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

Il s'ensuit que des mesures telles que celles prévues par le projet, ne peuvent être établies qu'avec l'assentiment des Ministres qui ont les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions et que ces mesures doivent être proposées conjointement par les Ministres intéressés et exécutées par eux, d'un commun accord, chacun en ce qui le concerne. Par conséquent, tant qu'il n'est pas satisfait aux règles prescrites par l'article 124, alinéa 3, de la loi du 14 juillet 1991, le projet ne pourra être adopté (1). Les observations formulées ci-après devront également être lues moyennant cette réserve.

---

(1) Tout à fait dans le droit fil de cette constatation, il convient de souligner qu'en ce qui concerne les conditions auxquelles doivent répondre les appareils en vertu de l'article 4 du projet, il est fait référence, notamment, à un nombre d'arrêtés transposant des directives européennes, auxquels était chaque fois associé le Ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation qui a déjà été formulée relativement au fondement légal de la réglementation en projet, il conviendrait de compléter le premier alinéa du préambule par les mots "..., notamment l'article 4, alinéa 3;".

2. Les deuxième, troisième et quatrième alinéas du préambule font chaque fois référence à un nombre de directives et aux arrêtés royaux par lesquels ces directives ont été entièrement ou partiellement mises en oeuvre.

Ainsi que l'a confirmé le délégué du gouvernement, la réglementation en projet ne vise nullement à poursuivre la mise en oeuvre des directives concernées. Il n'est pas recommandé, dès lors, de faire référence, dans le préambule du projet, à ces directives et aux arrêtés déjà existants qui les ont mises en oeuvre. Il serait donc préférable d'omettre les deuxième, troisième et quatrième alinéas du préambule.

3. En ce qui concerne le cinquième alinéa du préambule - qui, eu égard à l'observation sous le point 2, doit devenir le deuxième alinéa -, la rédaction suivante est suggérée :

"Vu l'accomplissement des formalités prescrites par la directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques;".

4. Dans l'alinéa qui fait référence à l'avis du Conseil d'Etat, il y aurait lieu d'écrire : "..., en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Article 3

Sous réserve de l'observation formulée lors de l'analyse du fondement légal relativement à la notion de "carte professionnelle", il faut relever que l'article 3 fait état d'une "carte professionnelle soins de santé". Par contre, les articles 1er, 2, 7 et 9, du projet font simplement mention d'une "carte professionnelle". Il va sans dire que s'il s'agit d'une même notion, il faudra améliorer l'uniformité de la terminologie.

Article 4

La méthode qui consiste à faire référence aux directives énumérées, dès lors que celles-ci ne sont pas publiées au Moniteur belge, n'est pas conforme à l'arti-

cle 190 de la Constitution (1). Par conséquent, il pourra uniquement être fait référence aux arrêtés royaux qui ont transposé ces directives en droit belge, ou, dans la mesure où cette transposition n'a pas encore été opérée, il faudra reproduire les dispositions correspondantes des directives dans le texte du projet.

Article 5

On n'aperçoit pas clairement quelles mentions doivent exactement être apportées sur l'étiquette visée à l'article 5, alinéa 2.

Article 6

Il y a une discordance entre les versions française et néerlandaise de l'article 6, alinéa 1er, puisque le texte français porte sur le "modèle d'appareil de lecture installé" et que le texte néerlandais ne fait pas état, en effet, d'un pareil modèle.

Article 9

L'article 4, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 1996 n'autorise pas le Roi à régler la responsa-

---

(1) L'article 190 de la Constitution prévoit qu'aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

bilité civile du fournisseur. L'article 9 devra dès lors être distrait du projet.

Disposition d'exécution

Il y aurait lieu de compléter le projet par une disposition d'exécution.

Annexe

L'annexe doit être pourvue, à la fin, de la formule usuelle "Vu pour être annexé à Notre arrêté du ...". En outre, l'annexe devra porter les mêmes signatures que celles figurant à la fin de l'arrêté même.

Observation finale

Ainsi qu'il a déjà été relevé sous le point 3 de l'analyse de la portée et du fondement légal du projet, ce dernier doit manifestement se lire en combinaison avec un arrêté royal qui doit encore être publié. Le projet examiné ne comporte toutefois pas de disposition spécifique d'entrée en vigueur, en sorte que l'entrée en vigueur de la réglementation en projet devra, le cas échéant, être alignée sur celle de l'arrêté auquel l'article 1er du projet fait référence.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

G. DE MUNTER, toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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 de H. E. VANHERCK, referendaris.

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 M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. DE MUNTER J. DE BRABANDERE