

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.904/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.904/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 januari 2002 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende oprichting van de federale databank van de beoefenaars van de gezondheidszorgberoepen", heeft op 16 april 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 18 janvier 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant création de la banque de données fédérale des professionnels des soins de santé", a donné le 16 avril 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de wijziging van een aantal bepalingen van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, met het oog op de oprichting van een federale databank van de beoefenaars van de gezondheidszorgberoepen.

Het ontworpen artikel 35quaterdecies (artikel 3 van het ontwerp) voorziet in de oprichting van de databank, en bepaalt dat de Directie Geneeskundepraktijk van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verantwoordelijk is voor de verwerking van de gegevens (paragraaf 1). Het omschrijft de doeleinden van de registratie van gegevens in de databank (paragraaf 2), bepaalt welke gegevens verzameld worden (paragraaf 3), en legt de verplichting op aan de betrokken instanties, instellingen en personen om de gegevens aan de databank te verstrekken (paragraaf 4). Het ontwerp bepaalt ook in welke mate de betrokken persoon, bepaalde overheidsdiensten en het publiek toegang hebben tot de gegevens van de databank (paragraaf 5). Ten slotte houdt het ontwerp een regeling in ter bescherming van het eigendomsrecht van de Belgische Staat over de bedoelde gegevens (paragraaf 6).

Het ontworpen artikel 35octies, § 2bis, derde lid (artikel 2 van het ontwerp), strekt ertoe de bepalingen i.v.m. de Planningscommissie-medisch aanbod aan te passen aan de oprichting van de databank. De Planningscommissie wordt gemachtigd om gegevens in te zamelen bij de databank, alsmede bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

ALGEMENE OPMERKING

2. Door de invoeging van bepalingen i.v.m. de databank in hoofdstuk IIbis van het koninklijk besluit nr. 78, dekt het opschrift van dat hoofdstuk niet meer de lading ervan.

De stellers van het opschrift wordt ter overweging gegeven om dat opschrift hetzij aan te vullen, hetzij door een korter, doch meer algemeen opschrift te vervangen.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. De inleidende zin van artikel 2 kan beter geredigeerd worden als volgt :

"Artikel 35octies, § 2bis, van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, ingevoegd bij de wet van 10 augustus 2001, wordt aangevuld met een derde lid, luidend als volgt :".

4. Het ontworpen artikel 35octies, § 2bis, derde lid, a), kan beter geredigeerd worden als volgt :

"a) bij de databank bedoeld in artikel 35quaterdecies, de gegevens die daarin geregistreerd zijn,".

Artikel 3

5. In het ontworpen artikel 35quaterdecies, § 1, eerste lid, wordt melding gemaakt van "elke beroepsbeoefenaar bedoeld in (de) artikelen 2, 3, 4, 5, § 2, eerste lid, 21bis, 21quater en 22 (van het koninklijk besluit nr. 78)".

De aldus gegeven opsomming omvat niet alle beoefenaars van een gezondheidszorgberoep. Met name de zorgkundigen, bedoeld in artikel 21quinquiesdecies, worden niet vermeld.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is om de gegevens van alle gezondheidszorgbeoefenaars in de databank te registreren. De gemachtigde ambtenaar bevestigt dat het niet vermelden van de zorgkundigen op een vergetelheid berust.

In de ontworpen paragraaf 1, eerste lid, kan dan ook beter geschreven worden :

.../...

"Voor elke beoefenaar van een gezondheidszorgberoep bedoeld in dit besluit worden ...".

6. Volgens de ontworpen paragraaf 1, tweede lid, is de Directie Geneeskundepraktijk van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu de verantwoordelijke voor de verwerking.

6.1. Uit de ontworpen paragraaf 5, 6°, blijkt dat de bedoelde directie zelf niet de toegang heeft tot alle gegevens van de databank. De Planningscommissie-medisch aanbod daarentegen heeft wel, als enige instantie, toegang tot alle gegevens (ontworpen artikel 35octies, § 2bis, derde lid, a).

Gewezen op die vaststelling, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat de Directie Geneeskundepraktijk op suggestie van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is aangewezen als verantwoordelijke voor de verwerking. Sommige personeelsleden van de genoemde directie zijn trouwens gemachtigd om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, precies met het oog op het bijhouden van een centraal bestand van de beoefenaars van de gezondheidszorgberoepen (koninklijk besluit van 6 mei 1997 tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen door bepaalde personeelsleden van de Directie Geneeskundepraktijk van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu).

Dat de Directie Geneeskundepraktijk geen toegang heeft tot alle gegevens van de databank, is volgens de gemachtigde ambtenaar niet strijdig met haar functie van verantwoordelijke voor de verwerking. Binnen die directie zullen het overigens niet dezelfde personen zijn die belast zullen worden, enerzijds, met de verwerking van de gegevens als zodanig, en anderzijds, met het gebruik ervan, voor de vervulling van andere taken van de directie.

De gemachtigde ambtenaar heeft hieraan nog toegevoegd dat de Planningscommissie-medisch aanbod op organisatorisch vlak zelf afhangt van de Directie Geneeskundepraktijk. Zij zal weliswaar toegang hebben tot alle gegevens van de databank, doch enkel in zoverre zulks noodzakelijk is voor de uitvoering van haar opdrachten.

.../...

6.2. In de ontworpen paragraaf 1, tweede lid, schrijve men : "... is de verantwoordelijke voor de verwerking, in de zin van artikel 1, § 4, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens".

7. De ontworpen paragraaf 2 somt de doeleinden op van de registratie van gegevens.

7.1. In de ontworpen paragraaf 2, 1°, schrijve men : "... die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdrachten van de Planningscommissie bedoeld in artikel 35octies, § 2, en die ...".

7.2. In de ontworpen paragraaf 2, 2°, is sprake van "privaatrechtelijke openbare instellingen".

Die uitdrukking is ongewoon. De Raad van State vraagt zich af of het niet beter is de volgende term te gebruiken : "privaatrechtelijke instellingen die met een openbare dienst zijn belast".

7.3. In de Nederlandse tekst van de ontworpen paragraaf 2, 3°, schrijve men : "de mogelijkheid te creëren om de communicatie ...".

8. In de ontworpen paragraaf 3, eerste lid, 4°, tweede lid, lijkt het aanbeveling te verdienen om de woorden "de Minister" te vervangen door "de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort".

9. In de ontworpen paragraaf 4 wordt bepaald welke instanties, instellingen en personen gegevens dienen te verstrekken aan de databank.

9.1. De inleidende zin van die paragraaf 4 kan beter geredigeerd worden als volgt :

"De volgende diensten, instellingen en personen verschaffen aan de federale databank van de beoefenaars van de gezondheidszorgberoepen de hierna bepaalde gegevens :".

9.2. In de ontworpen paragraaf 4, 1°, kunnen de woorden "die zich erin inschrijft" ter wille van de duidelijkheid beter vervangen worden door "die zich bij het Rijksinstituut inschrijft".

9.3. In de ontworpen paragraaf 4, 2°, vervange men het woord "Rijksregister" door "Rijksregister van de natuurlijke personen".

In dezelfde bepaling dienen de woorden "het rijksregisternummer of het BIS-registernummer" te worden vervangen door "het identificatienummer van het Rijksregister of het identificatienummer van de natuurlijke personen die niet zijn ingeschreven in het Rijksregister" (zie artikel 8 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid).

9.4. In de Nederlandse tekst van de ontworpen paragraaf 4, 3°, schrijve men : "het feit dat een beoefenaar ... een loontrekkende is".

9.5. De wijze waarop de bepaling sub 9° van de ontworpen paragraaf 4 is geredigeerd, strookt niet met het feit dat die paragraaf een opsomming van instanties, instellingen en personen bevat. De structuur van 9° dient aan die opsomming te worden aangepast.

10. De ontworpen paragraaf 5 regelt de toegang tot de gegevens van de databank.

10.1. De ontworpen paragraaf 5, 1°, verleent aan de betrokken persoon méér dan alleen maar een recht van toegang tot de gegevens die op hem betrekking hebben. Dit zou beter tot uiting komen indien die bepaling geredigeerd werd als volgt :

"1° elke beoefenaar van een gezondheidszorgberoep, die in de gegevensbank geregistreerd is, heeft toegang tot de gegevens die op hem betrekking hebben; overeenkomstig artikel 12 van de voornoemde wet van 8 december 1992 is hij bovendien gerechtigd om die gegevens kosteloos te doen verbeteren;"

10.2. Volgens de ontworpen paragraaf 5, 2°, hebben "de overheidsinstellingen voor sociale zekerheid en de openbare administraties (lees : de openbare overheden) toegang tot alle identificatiegegevens, "voor zover zij geen andere rechtstreekse toegang hebben tot deze gegevens en voor zover zij reglementair gerechtigd zijn om er toegang toe te krijgen".

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat die bepaling geen volledig nieuwe rechten van toegang beoogt te creëren. Diensten die, op grond van een andere wets- of verordeningsbepaling, toegang hebben tot bepaalde gegevens, zullen die gegevens van de databank kunnen verkrijgen.

In het licht van die uitleg lijkt het aanbeveling te verdienen om in de ontworpen bepaling de woorden "voor zover zij reglementair gerechtigd zijn om er toegang toe te krijgen" te vervangen door "voorzover zij door of krachtens een wet bevoegd zijn om de desbetreffende informatie te kennen" ⁽¹⁾.

11. In de Nederlandse tekst van de ontworpen paragraaf 6 dient de laatste volzin te worden geredigeerd als volgt : "Meer algemeen is uitdrukkelijk verboden elk gebruik dat niet een louter intern gebruik is, ter ondersteuning van de activiteit van de wettige gebruiker".

⁽¹⁾ Zie de terminologie gebruikt in artikel 5, eerste en derde lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

12. Het is voorbarig om, onder de handtekening van de Koning en de medeondertekening door de bevoegde minister, reeds melding te maken van het aanbrengen van 's Lands zegel.

SLOTOPMERKING

13. In het ontwerp is nog sprake van het "Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu", en van de "Directie Geneeskundepraktijk".

Die benamingen zullen aangepast moeten worden aan de wijzigingen die het gevolg zijn van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu.

Deze opmerking geldt uiteraard ook voor alle bestaande bepalingen van het koninklijk besluit nr. 78.

PORTEE DU PROJET

1. L'avant-projet soumis pour avis entend modifier un certain nombre de dispositions de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé en vue de la création d'une banque de données fédérale des professionnels des soins de santé.

L'article 35quaterdecies en projet (article 3 du projet) prévoit la création de la banque de données et dispose que la Direction de l'art de guérir du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement est responsable du traitement des données (paragraphe 1^{er}). Il définit les objectifs de l'enregistrement de données dans la banque (paragraphe 2), prévoit quelles données seront récoltées (paragraphe 3) et impose aux organismes, établissements et personnes concernés l'obligation de fournir les données à la banque (paragraphe 4). Le projet prévoit également dans quelle mesure la personne concernée, certains services publics et le public ont accès aux données de la banque (paragraphe 5). Enfin, le projet comporte des dispositions en vue de la protection du droit de propriété de l'Etat belge sur les données visées (paragraphe 6).

L'article 35octies, § 2bis, alinéa 3, en projet (article 2 du projet) vise à adapter les dispositions relatives à la Commission de planification-offre médicale en fonction de la création de la banque de données. La Commission de planification est habilitée à récolter des données auprès de la banque ainsi qu'auprès de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

OBSERVATION GENERALE

2. L'insertion de dispositions relatives à la banque de données dans le chapitre IIbis de l'arrêté royal n° 78 implique que l'intitulé de ce chapitre n'en couvre plus la portée.

Il est suggéré aux auteurs de l'intitulé de compléter celui-ci ou de le remplacer par un intitulé plus succinct mais plus général.

EXAMEN DU TEXTE

.../...

Article 2

3. La phrase liminaire de l'article 2 peut être mieux rédigée de la manière suivante :

"L'article 35octies, § 2bis, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, inséré par la loi du 10 août 2001, est complété par un alinéa 3, rédigé comme suit :".

4. L'article 35octies, § 2bis, alinéa 3, a), en projet, peut être mieux rédigé comme suit:

"a) dans la banque de données visée à l'article 35quaterdecies, les données qui y sont enregistrées;".

Article 3

5. L'article 35quaterdecies, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, fait état des "praticiens des professions visées aux articles 2, 3, 4, 5, § 2, alinéa 1^{er}, 21bis, 21quater et 22 (de l'arrêté royal n° 78)".

L'énumération ainsi libellée ne comprend pas tous les praticiens d'une profession des soins de santé. Les aides-soignants, visés à l'article 21quinquiesdecies, ne sont notamment pas mentionnés.

Il ressort de l'exposé des motifs que l'intention est d'enregistrer dans la banque les données de tous les professionnels des soins de santé. Le fonctionnaire délégué confirme que la non-mention des aides-soignants résulte d'un oubli.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, peut dès lors être mieux rédigé comme suit :

.../...

"Pour chaque praticien d'une profession des soins de santé, visée dans le présent arrêté, des données ...".

6. Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en projet, la Direction de l'art de guérir du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement est responsable du traitement.

6.1. Il ressort du paragraphe 5, 6°, en projet, que la direction visée n'a pas elle-même accès à toutes les données de la banque. Par contre, la Commission de planification-offre médicale est la seule instance à avoir accès à toutes les données (article 35octies, § 2bis, alinéa 3, a), en projet).

Contacté à ce sujet, le fonctionnaire délégué a déclaré que, sur la suggestion de la Commission de la protection de la vie privée, la Direction de l'art de guérir a été désignée comme responsable du traitement. Certains membres du personnel de la direction visée sont d'ailleurs habilités à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques en vue précisément de tenir à jour un fichier central des professionnels des soins de santé (arrêté royal du 6 mai 1997 réglant l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par certains membres du personnel de la Direction de l'art de guérir du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement).

Selon le fonctionnaire délégué, le fait que la Direction de l'art de guérir n'a pas accès à toutes les données de la banque n'est pas incompatible avec sa fonction de responsable du traitement. Au sein de cette direction, ce ne seront d'ailleurs pas les mêmes personnes qui seront chargées, d'une part, du traitement des données en tant que telles et, d'autre part, de leur utilisation pour l'accomplissement des autres tâches de la direction.

Le fonctionnaire délégué a encore ajouté que, sur le plan de l'organisation, la Commission de planification-offre médicale dépend elle-même de la Direction de l'art

.../...

de guérir. Elle aura certes accès à toutes les informations de la banque de données mais uniquement dans la mesure où cela s'avère nécessaire à l'exécution de ses missions.

6.2. Dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en projet, on écrira : "... est responsable du traitement au sens de l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel".

7. Le paragraphe 2 en projet énumère les objectifs de l'enregistrement de données.

7.1. Dans le paragraphe 2, 1°, en projet, il convient d'écrire : "... nécessaires à l'exécution des missions de la Commission de planification visée à l'article 35octies, § 2, relatives à ...".

7.2. Dans le paragraphe 2, 2°, en projet, il est question des "organismes publics de droit privé".

Cette expression est inhabituelle. Le Conseil d'Etat se demande s'il ne vaut pas mieux utiliser les termes suivants : "organismes de droit privé chargés d'un service public".

7.3. Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, 3°, en projet, il convient d'écrire : "de mogelijkheid te creëren om de communicatie ...".

8. Dans le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 4°, alinéa 2, en projet, il est indiqué de remplacer les mots "le Ministre" par "le ministre qui a la santé publique dans ses attributions".

9. Le paragraphe 4 en projet prévoit quels organismes, quels établissements et quelles personnes doivent fournir des données à la banque.

9.1. La phrase liminaire de ce paragraphe 4 peut être mieux rédigée de la manière suivante :

"Les services, organismes et personnes suivants procurent à la banque de données fédérale des professionnels des soins de santé les données suivantes :".

9.2. Dans le paragraphe 4, 1°, en projet, il est préférable, par souci de clarté, de remplacer les mots "qui s'y inscrit" par "qui s'inscrit à l'Institut national".

9.3. Dans le paragraphe 4, 2°, en projet, il convient de remplacer les mots "Registre national" par "Registre national des personnes physiques".

Dans la même disposition, les mots "le numéro de registre national ou le numéro BIS" doivent être remplacés par "le numéro d'identification du Registre national ou le numéro d'identification des personnes physiques qui ne sont pas inscrites au Registre national" (voir l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale).

9.4. Dans le texte néerlandais du paragraphe 4, 3°, en projet, il convient d'écrire : "het feit dat een beoefenaar ... een loontrekkende is".

9.5. La façon dont est rédigée la disposition du 9° du paragraphe 4 en projet ne correspond pas au fait que ce paragraphe comprend une énumération d'organismes, d'établissements et de personnes. La structure du 9° doit être adaptée à cette énumération.

10. Le paragraphe 5 en projet règle l'accès aux données de la banque.

10.1 Le paragraphe 5, 1°, en projet, accorde à la personne concernée plus qu'un simple droit d'accès aux données qui la concernent. Cette intention serait mieux traduite si cette disposition était rédigée de la manière suivante :

"1° tout professionnel des soins de santé, enregistré dans la banque de données, a accès aux données qui le concernent; conformément à l'article 12 de la loi susvisée du 8 décembre 1992, il a en outre le droit d'obtenir sans frais la rectification de ces données;"

10.2. Selon le paragraphe 5, 2°, en projet, les établissements publics de sécurité sociale et les administrations (lire : autorités) publiques ont accès à toutes les données d'identification, "pour autant qu'ils n'aient pas un autre accès direct à ces données et pour autant qu'ils soient réglementairement habilités à y accéder".

Le fonctionnaire délégué a déclaré que cette disposition ne vise pas à créer de toutes pièces de nouveaux droits d'accès. Les services qui, en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, ont accès à certaines données, pourront obtenir celles-ci de la banque.

A la lumière de cette explication, il est recommandé de remplacer, dans la disposition en projet, les mots "pour autant qu'ils soient réglementairement habilités à y accéder" par "pour autant qu'ils soient habilités, par une loi ou en vertu de celle-ci, à connaître les informations concernées" ⁽¹⁾.

11. Dans le texte néerlandais du paragraphe 6 en projet, il convient de remplacer la dernière phrase par la disposition suivante : "Meer algemeen is uitdrukkelijk verboden elk gebruik dat niet een louter intern gebruik is, ter ondersteuning van de activiteit van de wettige gebruiker".

12. Il est prématuré de faire déjà référence au sceau de l'Etat en dessous de la signature du Roi et du contreseing du ministre compétent.

⁽¹⁾ Voir la terminologie employée à l'article 5, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

OBSERVATION FINALE

13. Dans le projet, il est encore question du "Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement" et de la "Direction de l'art de guérir".

Ces dénominations devront être adaptées aux modifications qui résultent de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant création du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

Cette observation s'applique évidemment aussi à toutes les dispositions existantes de l'arrêté royal n° 78.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER