

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.571/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 maart 2007 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 278 van de programmawet (I) van 24 december 2002", heeft op 11 april 2007 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het Intermutualistisch Agentschap te machtigen de representatieve steekproefbestanden samen te stellen die worden bedoeld in artikel 278 van de programmawet (I) van 24 december 2002. Het ontwerp vermeldt tevens een aantal beschermingsmaatregelen ten aanzien van de gegevens die in de voornoemde bestanden worden opgenomen en bepaalt welke instellingen tot die bestanden toegang hebben, op welke wijze dat dient te gebeuren en wat moet worden verstaan onder het begrip "terbeschikkingstelling van steekproefbestanden". Ook wordt in een vergoeding van het Intermutualistisch Agentschap voorzien voor de terbeschikkingstelling van de permanente representatieve steekproef en voor de daarmee verbonden technische ondersteuning.

2. De ontworpen regeling heeft een gediversifieerde rechtsgrond.

2.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 278, vijfde lid, van de voornoemde programmawet dat de Koning machtigt om, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het Intermutualistisch Agentschap toe te laten een representatieve steekproef samen te stellen als bedoeld in het ontwerp.

2.2. Artikel 3 van het ontwerp, inzake de vergoedingsregeling, vindt meer specifiek rechtsgrond in artikel 278, achtste lid, van de programmawet dat bepaalt dat, de Koning, bij een besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd, nadere regels vaststelt voor de kostenvergoeding aan het Intermutualistisch Agentschap voor opdrachten vanwege de ministers of onder coördinatie van het kenniscentrum, alsmede voor de

.../...

terbeschikkingstelling van de permanente representatieve steekproef, vermeld in artikel 278, vijfde lid, van de programmawet.

2.3. Artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, dat de instellingen die toegang hebben tot de bestanden verplicht om een consultant informatie, veiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan te stellen, vindt rechtsgrond in de artikelen 7, § 4, en 17bis, tweede lid, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Overeenkomstig artikel 7, § 4, van de wet van 8 december 1992 mogen persoonsgegevens betreffende de gezondheid in beginsel enkel worden verwerkt onder de verantwoordelijkheid van een beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg en kan de Koning, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en bij een besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd, bepalen welke categorieën van personen als beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg in de zin van de wet worden beschouwd. Artikel 17bis, tweede lid, van de wet van 8 december 1992 verleent aan de Koning de bevoegdheid om te bepalen dat de verantwoordelijke voor de verwerking, alleen of samen met andere verantwoordelijken, een aangestelde voor de gegevensbescherming aanwijst die op onafhankelijke wijze zorgt voor de toepassing van de wet van 8 december 1992 en van de uitvoeringsbesluiten ervan.

2.4. Daarnaast bevat het ontwerp een aantal bepalingen die weliswaar geen rechtsgrond vinden in een uitdrukkelijke delegatiebepaling, maar die van aard zijn om te kunnen worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning put uit artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de desbetreffende wetsbepalingen ⁽¹⁾.

VORMVEREISTEN

Luidens artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg onderwerpt de Minister van Tewerkstelling en Arbeid of de Minister van Sociale Voorzorg,

⁽¹⁾ Het betreft meer in het bijzonder de artikelen 1, laatste zin, 2, tweede, derde en vijfde zin, 4, 5, en 6, eerste, derde en vierde lid, van het ontwerp.

behoudens in spoedeisende gevallen, aan het advies, hetzij van de Nationale Arbeidsraad, hetzij van het beheerscomité, elk voorontwerp van wet of ontwerp van organiek besluit of verordening tot wijziging van de wetten of verordeningen, met de toepassing waarvan de instelling is belast of betreffende het personeelskader en de structuur van de instelling.

Al is het zo dat, zoals door de gemachtigde ambtenaar werd verduidelijkt, de ontworpen regeling betrekking heeft op de werking en de bevoegdheden van het Intermutualistisch Agentschap en de toepassing van de ontworpen regeling in de eerste plaats zaak is van het Agentschap, moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling niettemin ook rechtsgevolgen heeft voor instellingen waarop de voornoemde wet van 25 april 1963 van toepassing is ⁽²⁾ en dat die instellingen wel degelijk ook zullen zijn betrokken bij de toepassing van de ontworpen regeling.

Hiermee rekening houdende komt het de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat - wat de betrokken instellingen betreft - toch toepassing moet worden gemaakt van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 en dat, behoudens wanneer de spoedeisendheid zou kunnen worden ingeroepen, over het ontwerp vooralsnog advies moet worden gevraagd aan de betrokken beheerscomités. Mocht het ontwerp ten gevolge van de ingewonnen adviezen nog worden gewijzigd, dienen de gewijzigde bepalingen voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

In het ontwerp worden diverse onderdelen van artikel 278 van de programmawet (I) van 24 december 2002 al dan niet woordelijk overgenomen ⁽³⁾. Dergelijke handelwijze kan tot onduidelijkheid leiden over de precieze aard van de

⁽²⁾ Zo worden de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en de Kas der Geneeskundige Verzorging van de NMBS Holding in artikel 278, eerste lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002 gemachtigd om toe te treden tot het Intermutualistisch Agentschap, en dient het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering overeenkomstig artikel 3 van het ontwerp in te staan voor het betalen van de in dat artikel bedoelde vergoedingen.

⁽³⁾ Artikel 1, tweede zin, van het ontwerp herneemt artikel 278, vijfde lid, tweede zin, van de programmawet; artikel 2, eerste zin, van het ontwerp herneemt artikel 278, vijfde lid, vierde zin, van de programmawet; artikel 2, vierde zin, van het ontwerp herneemt - zij het in afwijkende bewoordingen - het bepaalde in artikel 278, vijfde lid, vijfde zin, van de programmawet.

overgenomen wettelijke bepalingen en kan er meer in het bijzonder aanleiding toe zijn dat uit het oog wordt verloren dat enkel de wetgever de betrokken bepalingen kan wijzigen. Indien het overnemen van de desbetreffende bepalingen noodzakelijk of wenselijk wordt geacht voor de leesbaarheid van het ontworpen besluit, dient er een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepalingen te worden toegevoegd om de aard van de ontworpen bepalingen herkenbaar te houden. Bovendien moet de overname in dat geval ook volledig zijn.

Aanhef

Rekening houdende met wat omtrent de rechtsgrond van de ontworpen regeling is opgemerkt, late men de aanhef van het ontwerp aanvangen met twee toe te voegen leden, luidende :

"Gelet op artikel 108 van de Grondwet;

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid op artikel 7, § 4, vervangen bij de wet van 11 december 1998, en op artikel 17*bis*, ingevoegd bij de wet van 11 december 1998;"

Artikel 6

Er blijkt niet uit artikel 6, derde lid, van het ontwerp welke gegevens kunnen worden opgenomen in de "lijst van de raadplegingen", bedoeld in die bepaling ⁽⁴⁾, noch wordt er in een inperking voorzien van de personen of instanties die de betrokken lijst kunnen raadplegen. Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zouden zowel de inhoud als de consulteerbaarheid van de lijst op die punten nader moeten worden afgebakend.

⁽⁴⁾ Zoals de tekst is gesteld kan het ook gaan om inhoudelijke gegevens.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	B. SEUTIN,	staatsraad,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VOS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.571/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 22 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 278 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002", a donné le 11 avril 2007 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend autoriser l'Agence intermutualiste à constituer les fichiers d'échantillons représentatifs visés à l'article 278 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002. Il mentionne en outre un certain nombre de mesures de protection à l'égard des données figurant dans les fichiers précités et détermine les organismes qui peuvent accéder à ces fichiers, le mode d'accès et ce qu'il faut entendre par "mise à disposition des fichiers d'échantillon". Il prévoit également une indemnisation de l'Agence intermutualiste pour la mise à disposition de l'échantillon représentatif permanent ainsi que pour le soutien technique qui y est attaché.

2. Le fondement juridique des dispositions en projet est multiple.

2.1. En principe, le projet trouve son fondement juridique dans l'article 278, alinéa 5, de la loi-programme précitée qui dispose que le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, peut autoriser l'Agence intermutualiste à constituer un échantillon représentatif tel qu'il est visé dans le projet.

2.2. En ce qui concerne le régime d'indemnisation, l'article 3 du projet trouve plus précisément son fondement juridique dans l'article 278, alinéa 8, de la loi-programme qui dispose que le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités précises de remboursement des frais des missions confiées par les ministres ou sous la coordination du Centre d'expertise à l'Agence intermutualiste, et de la mise à disposition de l'échantillon représentatif permanent cité à l'article 278, alinéa 5, de la loi-programme.

2.3. L'article 6, alinéa 2, du projet, qui impose aux organismes ayant accès aux fichiers d'engager un consultant en matière d'information, de sécurité et de protection de la vie privée, trouve son fondement juridique dans les articles 7, § 4, et 17*bis*, alinéa 2, 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.

Conformément à l'article 7, § 4, de la loi du 8 décembre 1992, le traitement des données à caractère personnel relatives à la santé peut uniquement être effectué sous la responsabilité d'un professionnel des soins de santé et le Roi peut, après avis de la Commission de la protection de la vie privée et par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, déterminer les catégories de personnes qui sont considérées comme des professionnels des soins de santé au sens de la loi. L'article 17*bis*, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 1992 confère au Roi le pouvoir de déterminer que le responsable du traitement désigne, seul ou en collaboration avec d'autres responsables, un préposé à la protection des données chargé d'assurer, d'une manière indépendante, l'application de la loi du 8 décembre 1992 ainsi que de ses arrêtés d'exécution.

2.4. En outre, le projet contient un certain nombre de dispositions qui certes ne trouvent pas de fondement juridique dans une délégation expresse, mais qui sont d'une telle nature qu'elles peuvent relever du pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec les dispositions légales concernées ⁽¹⁾.

FORMALITÉS

Selon 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, sauf en cas d'urgence, le Ministre de l'Emploi et du Travail ou le Ministre de la Prévoyance sociale soumet à l'avis, soit du Conseil national du Travail, soit du comité de gestion, tout avant-projet de loi ou projet d'arrêté organique ou réglementaire tendant à modifier la législation ou réglementation que l'organisme est chargé d'appliquer ou concernant le cadre du personnel et la structure de l'organisme.

⁽¹⁾ Il s'agit notamment des articles 1^{er}, dernière phrase, 2, deuxième, troisième et cinquième phrases, 4, 5 et 6, alinéas 1^{er}, 3 et 4, du projet.

Même si, comme l'a précisé le fonctionnaire délégué, le régime en projet concerne le fonctionnement et les compétences de l'Agence intermutualiste et si son application relève tout d'abord de l'Agence, force est de constater qu'il a néanmoins des effets juridiques pour les organismes soumis à l'application de la loi précitée du 25 avril 1963 ⁽²⁾ et que ces organismes seront eux aussi effectivement concernés par l'application du régime en projet.

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît au Conseil d'État, section de législation, qu'il faut néanmoins faire application de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 en ce qui concerne les organismes concernés et qu'à moins de pouvoir invoquer l'urgence, le projet doit encore être soumis à l'avis des comités de gestion concernés. Dans l'hypothèse où le projet devrait encore être modifié à la suite de ces avis, les dispositions modifiées seront à nouveau soumises au Conseil d'État pour examen.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

Le projet reproduit textuellement ou non diverses parties de l'article 278 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 ⁽³⁾. Ce procédé peut prêter à confusion quant à la nature exacte des dispositions légales reproduites et peut notamment faire perdre de vue que seul le législateur peut modifier les dispositions concernées. Si l'on considère que la reproduction des dispositions visées est nécessaire ou souhaitable pour la lisibilité de l'arrêté en projet, il faudrait y ajouter une référence explicite aux dispositions légales concernées, afin que la nature des dispositions en projet demeure identifiable. Dans cette hypothèse, la reproduction devrait en outre être intégrale.

⁽²⁾ Ainsi, l'article 278, alinéa 1^{er}, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 habilite la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité et la Caisse des soins de santé de la SNCB-Holding à adhérer à l'Agence intermutualiste et, conformément à l'article 3 du projet, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité doit assurer le paiement des indemnisations visées dans cet article.

⁽³⁾ L'article 1^{er}, deuxième phrase, du projet reproduit l'article 278, alinéa 5, deuxième phrase, de la loi-programme; l'article 2, première phrase, du projet, reproduit l'article 278, alinéa 5, quatrième phrase, de la loi-programme; l'article 2, quatrième phrase, du projet, reproduit - fût-ce en d'autres termes - l'énoncé de l'article 278, alinéa 5, cinquième phrase, de la loi-programme.

Préambule

Compte tenu des observations formulées à l'égard du fondement juridique du régime en projet, on insérera, au début du préambule du projet, deux alinéas s'énonçant comme suit :

"Vu l'article 108 de la Constitution;

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, notamment l'article 7, § 4, remplacé par la loi du 11 décembre 1998, et l'article 17*bis*, inséré par la loi du 11 décembre 1998;"

Article 6

L'article 6, alinéa 3, du projet, ne permet pas de déterminer quelles données peuvent être inscrites dans la "liste des consultations" que vise cette disposition ⁽⁴⁾, et ne prévoit pas d'avantage de limiter les personnes ou les organismes qui peuvent consulter cette liste. Dans un souci de protection de la vie privée, il y aurait lieu de préciser tant le contenu que les possibilités de consultation de la liste sur ces points.

⁽⁴⁾ Tel que le texte est rédigé, il peut également s'agir de données substantielles.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	D. ALBRECHT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme I. VOS, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME