



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.124/2
du 24 octobre 2012

advies 52.124/2
van 24 oktober 2012

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au statut des conseillers en
sécurité'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het statuut
van de veiligheidsadviseurs'

Le 1^{er} octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Fonction publique et à la Modernisation des Services publics, adjoint au Ministre des Finances et du Développement durable, chargé de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au statut des conseillers en sécurité'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 octobre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 octobre 2012.

*

Op 1 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten, toegevoegd aan de Minister van Financiën en Duurzame Ontwikkeling belast met Ambtenarenzaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het statuut van de veiligheidsadviseurs'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 oktober 2012.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 12 du projet examiné modifie l'arrêté royal du 12 août 1993 'relatif à l'organisation de la sécurité de l'information dans les institutions de sécurité sociale'.

Les auteurs du projet n'ont pas tenu compte des conséquences de cette modification sur le fondement juridique du projet et les formalités préalables à accomplir. Ils doivent notamment viser au préambule l'article 17, alinéa 2, de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale' et recueillir l'avis du Comité de gestion de la Banque-carrefour de la sécurité sociale requis par 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'.

2. Le projet d'arrêté royal examiné exécute l'article 23 de la loi du 15 août 2012 'relative à la création et à l'organisation d'intégrateur de services fédéral'.

L'articulation du projet avec cette loi doit être améliorée. En effet, plusieurs de ses dispositions rappellent des règles déjà prévues par la loi ou s'en écartent. À titre d'exemples :

a) L'article 2 prévoit que tous les services sont tenus de désigner un conseiller en sécurité, alors que cette obligation est déjà prévue par l'article 20 de la loi précitée du 15 août 2012 ;

b) L'article 5 prévoit que le conseiller en sécurité est placé sous l'autorité fonctionnelle directe du fonctionnaire dirigeant, alors que l'article 21 de la loi précitée du 15 août 2012 prévoit qu'il relève de l'autorité directe du fonctionnaire dirigeant ;

c) L'article 7 prévoit que les conseillers en sécurité sont tenus à « un devoir de discrétion », alors que l'article 17 de la loi précitée du 15 août 2012 énonce déjà que « Toute personne qui, au sein des services publics participants ou de l'intégrateur de services fédéral, participe, en raison de ses fonctions à la collecte, à la consultation, à la communication, à l'utilisation ou à tout autre traitement de données via le réseau, s'engage à maintenir le caractère confidentiel des données » qu'il collecte, consulte, communique ou utilise.

d) L'article 11 se contente de rappeler l'article 22 de la loi précitée du 15 août 2012.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Le projet examiné ne se limite pas à déterminer le statut des conseillers en sécurité. Il fixe aussi conformément à son fondement légal les règles selon lesquelles ils exercent leur mission. Il est dès lors suggéré de ne pas faire référence au statut dans l'intitulé du projet.

Par ailleurs, les mots « conseillers en sécurité » ne permettent pas de savoir de quels « conseillers en sécurité » il s'agit.

Il y a donc lieu d'écrire « arrêté royal relatif aux conseillers en sécurité institués par la loi du 15 août 2012 relative à la création et l'organisation d'intégrateur de services fédéral »¹.

PRÉAMBULE

Dans la version française, il y a lieu de mentionner à l'alinéa 1^{er}, l'intitulé exact de la loi précitée du 15 août 2012.

Cette observation vaut également pour l'article 1^{er}, 1^o et 2^o.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Les définitions au 2^o et au 3^o doivent être omises.

La définition du mot « service » n'est pas nécessaire. Les auteurs du projet peuvent utiliser, à l'instar de l'article 20 de la loi précitée du 15 août 2012, l'expression « L'intégrateur de services fédéral ainsi que tout service public participant ». La deuxième partie de cette définition, qui concerne les mots « service public participant », n'est également pas nécessaire. La définition de ces mots à l'article 1^{er}, 10^o, de la loi précitée vaut aussi pour le projet. Cette omission se justifie également par le fait que les auteurs du projet utilisent également le mot « service » dans son sens usuel à l'article 5 dans le passage « Il travaille en étroite collaboration avec les services qui requièrent, ou peuvent requérir, son intervention, en particulier le service informatique ».

Le projet exécutant l'article 23 de la loi précitée du 15 août 2012, il n'y a pas d'ambiguïté sur le conseiller en sécurité visé par le projet. Il n'y a donc pas lieu de le définir.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 14.1.

Article 2

1. L'alinéa 2 de l'article 2 du projet examiné prévoit que

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le Comité sectoriel compétent institué au sein de la Commission de la protection de la vie privée peut autoriser des services, à leur demande ou à son initiative, à confier, aux conditions déterminées par celui-ci, les tâches du conseiller en sécurité à un service de sécurité spécialisé externe ».

L'autorisation préalable par le Comité sectoriel compétent n'est pas prévue par la loi précitée du 15 août 2012. La première phrase de son article 20 dispose que

« L'intégrateur de services fédéral ainsi que tout service public participant désigne un conseiller en sécurité, parmi les membres de son personnel ou non, et communique son identité au Comité sectoriel compétent en la matière institué au sein de la Commission de la protection de la vie privée ».

Le législateur a ainsi prévu que c'est l'instance concernée qui décide si elle confie les missions de conseiller en sécurité à un membre de son personnel ou non.

Cette autorisation préalable ne peut dès lors pas trouver un fondement juridique dans l'habilitation à déterminer le statut du conseiller en sécurité et les règles selon lesquelles ils exercent leurs missions. Le pouvoir général d'exécution, conféré au Roi par l'article 108 de la Constitution ne peut davantage fonder la disposition à l'examen.

Par conséquent, elle doit être omise.

2. Le projet doit être complété afin de préciser la notion de « service de sécurité spécialisé externe ».

Il est loisible à son auteur de s'inspirer de l'article 11 de l'arrêté royal du 12 août 1993 'relatif à l'organisation de la sécurité de l'information dans les institutions de sécurité sociale', qui, selon le rapport au Roi précédant le projet d'arrêté royal à l'examen, a servi de modèle à celui-ci, et d'organiser en conséquence un système d'agrément de ce type de service.

Article 4

1. L'article 4, alinéa 2, du projet prévoit que l'identité du conseiller en sécurité ne doit pas être communiquée au Comité sectoriel pour l'autorité fédérale si elle a déjà été communiquée au Comité sectoriel de la Sécurité sociale en application d'une autre disposition fixée par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

Or, en vertu de l'article 20, deuxième phrase, de la loi précitée du 15 août 2012, le Comité sectoriel doit se voir reconnaître la possibilité de refuser la désignation d'un conseiller en sécurité.

La disposition à l'examen doit dès lors être omise.

2. À l'article 4, alinéa 3, la mission conférée au seul comité sectoriel pour l'autorité fédérale d'opérer les vérifications que cet article énumère, se place en contradiction avec l'article 20 de la loi du 15 août 2012 précitée, qui confie au « comité sectoriel compétent » le soin d'accepter ou de refuser le conseiller en sécurité dont l'identité lui a été communiquée. En effet, si, en vertu de l'article 2, 10°, alinéa 2, de cette même loi du 15 août 2002, le comité sectoriel de la sécurité sociale paraît exclu, il n'en va pas de même du comité sectoriel du registre national, à qui l'article 20 de la loi a conféré la même compétence qu'au comité sectoriel pour l'autorité fédérale.

Il convient donc d'en revenir à l'expression « comité sectoriel compétent », qui permet de couvrir les deux comités sectoriels susceptibles d'intervenir dans le cadre de l'article 20 de la loi et d'opérer les vérifications prévues par l'article 4, alinéa 3, du projet à l'examen.

La disposition sera revue en conséquence ².

Article 9

Le 5° doit être revu de manière à faire apparaître qu'il ne concerne que les cas où les services participant au système de l'intégrateur de services fédéral disposent d'un service de sécurité spécialisé externe.

*

² À cette occasion, il y aura lieu d'éviter de rappeler l'obligation de motivation formelle de l'éventuelle décision de refus prise par le comité sectoriel compétent, cette obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Bij artikel 12 van het voorliggende ontwerp wordt het koninklijk besluit van 12 augustus 1993 ‘houdende de organisatie van de informatieveiligheid bij de instellingen van sociale zekerheid’ gewijzigd.

De stellers van het ontwerp hebben geen rekening gehouden met de gevolgen van deze wijziging voor de rechtsgrond van het ontwerp en de voorafgaande vormvereisten die vervuld moeten worden. Zij dienen in de aanhef inzonderheid te verwijzen naar artikel 17, tweede lid, van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’ en zij moeten het advies inwinnen van het beheerscomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, dat vereist is krachtens artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’.

2. Bij het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit wordt artikel 23 van de wet van 15 augustus 2012 ‘houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator’ uitgevoerd.

Het ontwerp zou beter op die wet afgestemd moeten worden. Verscheidene bepalingen van het ontwerp bevatten immers regels waarin de wet reeds voorziet of wijken daar net van af. Bijvoorbeeld:

a) In artikel 2 wordt bepaald dat alle diensten ertoe gehouden zijn een veiligheidsadviseur aan te wijzen, terwijl die verplichting reeds vervat is in artikel 20 van de voormelde wet van 15 augustus 2012;

b) In artikel 5 wordt bepaald dat de veiligheidsadviseur onder het rechtstreeks functioneel gezag van de leidend ambtenaar werkt, terwijl artikel 21 van de voormelde wet van 15 augustus 2012 voorschrijft dat hij onder het rechtstreekse gezag van de leidinggevend ambtenaar staat;

c) Artikel 7 bepaalt dat de veiligheidsadviseurs “een discretieplicht” in acht moeten nemen, terwijl in artikel 17 van de voormelde wet van 15 augustus 2012 reeds is bepaald dat “[e]nieder die bij de participerende overheidsdiensten en de federale dienstenintegrator uit hoofde van zijn functies betrokken is bij de inzameling, raadpleging, mededeling, het gebruik of enige andere verwerking van gegevens via het netwerk, [...] zich ertoe [verbindt] het

vertrouwelijke karakter [te bewaren] van de gegevens” die hij inzamelt, raadpleegt, mededeelt of gebruikt.

d) Artikel 11 beperkt zich ertoe een bepaling uit artikel 22 van de voormelde wet van 15 augustus 2012 over te nemen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Bij het voorliggende ontwerp wordt niet alleen het statuut van de veiligheidsadviseurs vastgesteld. Overeenkomstig de rechtsgrond ervan worden daarin ook de regels bepaald volgens welke zij hun opdracht uitoefenen. Bijgevolg wordt gesuggereerd om in het opschrift van het ontwerp niet te verwijzen naar het statuut.

Bovendien, kan met het woord “veiligheidsadviseurs” niet worden uitgemaakt om welke “veiligheidsadviseurs” het gaat.

Er dient dan ook te worden geschreven: “koninklijk besluit betreffende de veiligheidsadviseurs ingesteld bij de wet van 15 augustus 2012 houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator”.¹

AANHEF

In de Franse lezing van het eerste lid moet het juiste opschrift van de voornoemde wet van 15 augustus 2012 worden vermeld.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 1, 1° en 2°.

DISPOSITIEF

Artikel 1

De definities in de bepalingen onder 2° en 3° behoren te vervallen.

Het woord “dienst” definiëren is niet nodig. De stellers van het ontwerp kunnen, zoals in artikel 20 van de voormelde wet van 15 augustus 2012, gebruik maken van de uitdrukking “de federale dienstenintegrator en iedere participerende overheidsdienst”. Het tweede deel van die definitie, dat verband houdt met de woorden “participerende overheidsdienst”, is evenmin nodig. De definitie die van die woorden gegeven is in artikel 1, 10°, van de voormelde wet, geldt ook voor het ontwerp. Een andere reden voor het weglaten ervan is dat de stellers van het ontwerp het woord “dienst” eveneens in zijn gewone betekenis gebruiken in artikel 5, in de

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 14.1.

passage “Hij werkt nauw samen met de diensten waarin zijn tussenkomst vereist is of kan zijn, inzonderheid met de informaticadienst”.

Aangezien bij het ontwerp artikel 23 van de voormelde wet van 15 augustus 2012 wordt uitgevoerd, bestaat er geen twijfel over welke veiligheidsadviseur in het ontwerp bedoeld wordt. Daarvan behoeft dus geen definitie te worden gegeven.

Artikel 2

1. Artikel 2, tweede lid, van het voorliggende ontwerp luidt als volgt:

“In afwijking van het eerste lid, kan het bevoegde sectoraal comité opgericht in de schoot van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, op hun aanvraag of op eigen initiatief, diensten toestaan, onder de voorwaarden die het comité bepaalt, om de taken van de veiligheidsadviseur toe te vertrouwen aan een externe gespecialiseerde veiligheidsdienst.”

De voorafgaande machtiging door het bevoegde sectoraal comité wordt niet voorgeschreven door de voormelde wet van 15 augustus 2012. Artikel 20, eerste zin, van die wet luidt als volgt:

“De federale dienstenintegrator en iedere participerende overheidsdienst wijst, al dan niet onder zijn personeel, een veiligheidsadviseur aan, en deelt diens identiteit mee aan het daartoe bevoegde sectoraal comité opgericht in de schoot van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.”

De wetgever heeft aldus bepaald dat het de instantie in kwestie is die de beslissing neemt om de opdrachten van de veiligheidsadviseur al dan niet aan een lid van haar personeel toe te vertrouwen.

Voor die voorafgaande machtiging is bijgevolg geen rechtsgrond te vinden in de machtiging tot het bepalen van het statuut van de veiligheidsadviseur en de regels volgens welke zij hun opdrachten uitvoeren. De algemene uitvoeringsbevoegdheid die bij artikel 108 van de Grondwet aan de Koning is opgedragen, kan evenmin een rechtsgrond opleveren voor de voorliggende bepaling.

Bijgevolg dient deze bepaling te vervallen.

2. Het ontwerp behoort aldus te worden aangevuld dat het begrip “externe gespecialiseerde veiligheidsdienst” nader bepaald wordt.

Het staat de steller van het ontwerp vrij te steunen op artikel 11 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1993 ‘houdende de organisatie van de informatieveiligheid bij de instellingen van sociale zekerheid’, dat volgens het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit daarvoor model heeft gestaan, en dienovereenkomstig een regeling uit te werken voor de erkenning van dat type dienst.

Artikel 4

1. In artikel 4, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de identiteit van de veiligheidsadviseur niet aan het sectoraal comité voor de federale overheid hoeft te worden meegedeeld indien ze reeds met toepassing van een andere bepaling vastgesteld door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie aan het sectoraal comité van de sociale zekerheid is meegedeeld.

Krachtens artikel 20, tweede zin, van de voormelde wet van 15 augustus 2012 dient het sectoraal comité evenwel de mogelijkheid te krijgen de aanstelling van een veiligheidsadviseur te weigeren.

De voorliggende bepaling dient bijgevolg geschrapt te worden.

2. In artikel 4, derde lid, staat de taak, die alleen aan het sectoraal comité voor de federale overheid wordt opgedragen, om de in dat artikel opgesomde verificaties te doen, haaks op artikel 20 van de voormelde wet van 15 augustus 2012, waarin aan het “bevoegde sectoraal comité” de zorg wordt toevertrouwd om de aanstelling van de veiligheidsadviseur wiens identiteit aan het comité is meegedeeld te aanvaarden of te weigeren. Hoewel het sectoraal comité van de sociale zekerheid krachtens artikel 2, 10°, tweede lid, van diezelfde wet van 15 augustus 2012 uitgesloten lijkt, geldt zulks immers niet voor het sectoraal comité van het rijksregister, waaraan bij artikel 20 van de wet dezelfde bevoegdheid wordt verleend als aan het sectoraal comité voor de federale overheid.

Er dient dan ook teruggegrepen te worden naar de uitdrukking “bevoegd sectoraal comité”, die kan slaan op de beide sectorale comités die kunnen optreden in het raam van artikel 20 van de wet en de verificaties vermeld in artikel 4, derde lid, van het voorliggende ontwerp kunnen doen.

De bepaling behoort dienovereenkomstig te worden herzien.²

² Bij die gelegenheid hoeft niet te worden herinnerd aan de verplichting om te voorzien in een uitdrukkelijke motivering van de eventuele weigeringsbeslissing die door het bevoegde sectoraal comité wordt genomen, aangezien die verplichting reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Artikel 9

De bepaling onder 5° dient aldus te worden herzien dat ze alleen betrekking heeft op de gevallen waarin de diensten die in de federale dienstenintegrator participeren over een externe gespecialiseerde veiligheidsdienst beschikken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS