RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.253/1
van 4 november 2013

over

een voorontwerp van wet ‘houdende bepalingen inzake de sociale identiteitskaart en de ISI+-kaart’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 54.253/1
du 4 novembre 2013

sur

un avant-projet de loi ‘portant des dispositions relatives à la carte d’identité sociale et la carte ISI+’

Op 4 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende bepalingen inzake de sociale identiteitskaart en de ISI+-kaart'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 november 2013.

*

Le 4 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions relatives à la carte d'identité sociale et la carte ISI+'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 24 octobre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 novembre 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het invoeren van een ISI+-kaart, die voor bepaalde categorieën van personen in de plaats komt van de sociale identiteitskaart.[2] De sociaal verzekerden zullen voortaan, wanneer zij in het kader van wettelijke en reglementaire verplichtingen binnen de sociale zekerheid het bewijs van hun identiteit moeten leveren, gebruik moeten maken van hetzij de Belgische elektronische identiteitskaart, hetzij de ISI+-kaart. Het bestand van de ISI+-kaarten wordt beheerd door de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. De Koning wordt gemachtigd om de nadere regels te bepalen met betrekking tot de inhoud, de uitreiking en de financiering van de ISI+-kaart. Het ontwerp voorziet ook in een wettelijke basis voor de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, het Register van de Identiteitskaarten, het Register van de Vreemdelingenkaarten en het centrale bestand van de ISI+-kaarten, alsook voor het recht om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, voor een aantal overheidsinstellingen, de verzekeringsinstellingen, de zorgverstrekkers en zorginstellingen en de tariferingsdiensten. Ten slotte worden alle wetskrachtige bepalingen in verband met de sociale identiteitskaart opgeheven.

De ontworpen wet treedt in werking op 1 januari 2014.

VORMVEREISTEN

3. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' vloeit voort dat in principe elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, tenzij het voorontwerp, het ontwerp of het voorstel hiervan is vrijgesteld. Die vrijstellingen zijn bepaald bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 'houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling'. Wanneer uit het voorafgaande onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling vereist is, dient deze effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van voormelde wet van 5 mei 1997 te worden uitgevoerd.

---

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt daaronder de conformiteit met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Wat de andere personen betreft, komt de Belgische elektronische identiteitskaart in de plaats van de sociale identiteitskaart.

Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is een zogenaamd "DOEB-vrijstellingsformulier (formulier A) – Maatregel behoort tot vrijstellingscategorie" voorgelegd, waarin wordt gesteld dat het op voorhand en met zekerheid vaststaat dat de impact van de maatregel op sociaal, economisch en/of leefmilieuvlak te verwaarlozen is.

Dergelijke vrijstelling komt niet voor in het voornoemde koninklijk besluit van 20 september 2012, zodat alsnog een voorafgaand onderzoek zal moeten worden uitgevoerd. Indien uit dat onderzoek zou blijken dat een effectbeoordeling vereist is, dient deze effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van voormelde wet van 5 mei 1997 te worden uitgevoerd.

In dat verband moet er ook aan worden herinnerd dat wanneer niet voldaan wordt aan dit vormvereiste, het ontwerp, gelet op artikel 19/3, 1°, van de wet van 5 mei 1997, niet kan worden ingediend bij de wetgevende kamers.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de Koning de nadere regels bepaalt met betrekking tot de inhoud, de uitreiking en de financiering van de ISI+-kaart.

De aan de Koning verleende onbeperkte machtiging om de inhoud van de ISI+-kaart te bepalen, en bijgevolg om onder meer te bepalen welke persoonsgegevens op die kaart voorkomen, staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel bedoeld in artikel 22 van de Grondwet. Opdat die machtiging als verenigbaar zou kunnen worden geacht met die grondwetsbepaling, dient ze nader te worden afgebakend, zodat de essentie van wat wordt begrepen onder de "inhoud" van de ISI+-kaart, inzonderheid wat de persoonsgegevens betreft, door de wetgever zelf wordt bepaald.

5. Indien de bedoeling voorligt om in bepaalde gevallen een retributie te heffen naar aanleiding van de uitreiking van de ISI+-kaart,[3] zal van die mogelijkheid, in overeenstemming met artikel 173 van de Grondwet, uitdrukkelijk melding moeten worden gemaakt in artikel 5 van het ontwerp. Een (algemene) machtiging om de financiering van de ISI+-kaart te regelen, volstaat in dat opzicht immers niet.

Artikel 7

6. Artikel 7, eerste lid, 2°, van het ontwerp beoogt artikel 53, § 1, dertiende lid, van de wet 'betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen',

[3] Zie artikel 6, § 4, van het ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van de wet houdende bepalingen inzake de sociale identiteitskaart en de ISI+-kaart', dat eveneens ter adviesbevinding aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd.

gecoördineerd op 14 juli 1994, te wijzigen, en niet het twaalfde lid van die paragraaf. Dit moet worden aangepast.

Artikel 12

7. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting dient te worden afgeleid dat de voorwaarde, dat de toegang en het gebruik bedoeld in artikel 12 van het ontwerp wordt toegestaan "met eerbiediging van de bepalingen van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens", onder meer inhoudt dat met toepassing van artikel 36*bis* van die wet het sectoraal comité bedoeld in laatstgenoemde bepaling machtiging zal moeten verlenen voor elke elektronische mededeling. Dit laatste zou best worden verduidelijkt in de memorie van toelichting, aangezien uit artikel 12 van het ontwerp ook zou kunnen worden afgeleid dat dergelijke machtiging niet vereist is voor de daarin bedoelde elektronische mededelingen.

8. In het ontwerp dient ook in de tekst of minstens in de memorie van toelichting ervan te worden verduidelijkt wat dient te worden verstaan onder "de zorgverstrekkers en de zorginstellingen", teneinde mogelijke betwistingen op dat vlak uit te sluiten.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'instaurer une carte ISI+ qui remplace, pour certaines catégories de personnes, la carte d'identité sociale [2]. Les assurés sociaux devront dorénavant utiliser soit la carte d'identité électronique belge, soit la carte ISI+, lorsqu'ils devront apporter la preuve de leur identité dans le cadre d'obligations légales et réglementaires touchant à la sécurité sociale. Le fichier des cartes ISI+ est géré par la Banque-carrefour de la sécurité sociale. Le Roi est habilité à déterminer les modalités en ce qui concerne le contenu, la délivrance et le financement de la carte ISI+. Le projet renferme également une base légale pour l'accès au registre national des personnes physiques, au registre des cartes d'identité, au registre des cartes d'étrangers et au fichier central des cartes ISI+ ainsi que pour le droit d'utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques, accordé à un certain nombre d'organismes publics, aux organismes assureurs, aux prestataires de soins et aux offices de tarification. Enfin, toutes les dispositions ayant force de loi relatives à la carte d'identité sociale sont abrogées.

La loi en projet entre en vigueur le 1er janvier 2014.

FORMALITÉS

3. Il découle de l'article 19/1, § 1er, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, sauf si l'avant-projet, le projet ou la proposition en est dispensé. Ces dispenses sont déterminées par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1er, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'. Lorsque l'examen préalable fait apparaître la nécessité d'une évaluation d'incidence, il doit être procédé à l'évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi précitée du 5 mai 1997.

Un formulaire « Exemption EIDDD (formulaire A) – La mesure appartient à une catégorie d'exemption » a été présenté au Conseil d'État, section de législation, lequel indique qu'il est établi d'avance avec certitude que l'impact de la mesure au plan social, économique et/ou environnemental est négligeable.

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.
[2] En ce qui concerne les autres personnes, la carte d'identité électronique belge remplace la carte d'identité sociale.

Une telle exemption n'est pas inscrite dans l'arrêté royal du 20 septembre 2012 précité si bien qu'un examen préalable devra encore être réalisé. Si cet examen préalable doit en outre révéler qu'une évaluation d'incidence est requise, cette évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi précitée du 5 mai 1997 devra avoir lieu.

À ce sujet, il convient également de rappeler que si cette formalité n'est pas respectée, l'article 19/3, 1°, de la loi du 5 mai 1997 s'oppose à ce que le projet soit déposé devant les chambres législatives.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

4. L'article 5 du projet dispose que le Roi détermine les modalités en ce qui concerne le contenu, la délivrance et le financement de la carte ISI+.

L'habilitation illimitée conférée au Roi en vue de déterminer le contenu de la carte ISI+, et, partant, de déterminer notamment quelles données personnelles figureront sur cette carte, est incompatible avec le principe de légalité visé à l'article 22 de la Constitution. Pour que cette habilitation puisse être réputée se concilier avec cette disposition constitutionnelle, elle doit être davantage délimitée afin que ce soit le législateur lui-même qui définisse la teneur de ce qu'il convient d'entendre par « contenu » de la carte ISI+, tout particulièrement pour les données à caractère personnel.

5. Si l'intention est de prélever, dans certains cas, une rétribution à l'occasion de la délivrance de la carte de la carte ISI+ [3], l'article 5 du projet fera expressément mention de cette faculté, conformément à l'article 173 de la Constitution. En effet, à cet égard, une habilitation (générale) de régler le financement de la carte ISI+ ne suffit pas.

Article 7

6. L'article 7, alinéa 1er, 2°, du projet, vise à modifier l'article 53, § 1er, alinéa 13, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, et non l'alinéa 12 de ce paragraphe. Il devra être adapté.

Article 12

7. Il se déduit des explications fournies par le délégué que la condition, selon laquelle l'accès et l'utilisation dont il est question à l'article 12 du projet sont accordés « en conformité avec les dispositions 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 », implique notamment qu'en application

[3] Voir l'article 6, § 4, du projet d'arrêté royal 'exécutant la loi portant des dispositions relatives à la carte d'identité sociale et la carte ISI+', qui a également été soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

de l'article 36*bis* de cette loi, le comité sectoriel visé dans cette dernière disposition devra octroyer une autorisation pour chaque communication électronique. Mieux vaudrait apporter des éclaircissements sur ce point dans l'exposé des motifs dès lors qu'il pourrait tout aussi bien se déduire de l'article 12 du projet qu'une telle autorisation n'est pas requise pour les communications électroniques qui y sont visées.

8. Le texte du projet ou, à tout le moins, l'exposé des motifs, préciseront en outre ce qu'il convient d'entendre par « les prestataires de soins et les institutions de soins » afin d'exclure d'éventuelles controverses dans ce domaine.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME