



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.686/2
du 30 décembre 2013

sur

un avant-projet de loi
'garantissant le principe de la
collecte unique des données
dans le fonctionnement des
services et instances qui
relèvent de ou exécutent
certaines missions pour
l'autorité fédérale et portant
simplification et harmonisation
des formulaires électroniques
et papier'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.686/2
van 30 december 2013

over

een voorontwerp van wet
'houdende verankering van het
principe van de unieke
gegevensinzameling in de
werking van de diensten en
instanties die behoren tot of
taken uitvoeren voor de
federale overheid en tot
vereenvoudiging en
gelijkschakeling van
elektronische en papieren
formulieren'

Le 4 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Fonction publique, adjoint au Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité fédérale et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 décembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, 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 LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 décembre 2013.

*

Op 4 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken, toegevoegd aan de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de federale overheid en tot vereenvoudiging en gelijkenschakeling van elektronische en papieren formulieren'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 30 december 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, 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 LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 december 2013.

*

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Selon l'article 30 de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale', cette dernière est en principe soumise à 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'. Cet article prévoit que, sauf en cas d'urgence, tout avant-projet de loi tendant à modifier la législation que l'organisme est chargé d'appliquer est soumis à l'avis du Comité de gestion. Or, le dossier transmis au Conseil d'État ne permet pas de déterminer si l'avant-projet a été soumis à l'avis du Comité de gestion de la Banque-carrefour de la sécurité sociale alors que ses articles 11 et 12 modifient la loi du 15 janvier 1990 relative à celle-ci.

L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Il ressort de la notification du Conseil des ministres du 28 novembre 2013 jointe à la demande d'avis que l'avant-projet est envoyé concomitamment pour avis à la Commission de protection de la vie privée. Il incombera aux auteurs de l'avant-projet de vérifier, sur la base de cet avis, si la législation en projet doit être modifiée. Si l'avant-projet était modifié ultérieurement, il conviendrait de soumettre ces modifications à la section de législation du Conseil d'État.

2. L'avant-projet de loi organise la collecte unique de données et la réutilisation des données disponibles pour les instances fédérales visées par l'avant-projet. Il prévoit aussi une reconnaissance des « formulaires électroniques ». Afin d'éviter la multiplication de lois ayant un objet similaire, ce qui nuit à la sécurité juridique, l'auteur de l'avant-projet est invité à examiner si les règles en projet ne peuvent pas être insérées dans la loi du 15 août 2012 'relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral' dans un souci d'éviter tout risque d'incohérence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Le dispositif de l'avant-projet doit être précédé d'un arrêté de présentation ¹.

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 n'a pas sa place dans le dispositif d'une loi à défaut d'avoir une portée normative.

Article 3

Il n'y a pas lieu de donner un intitulé à l'article 3. Cette observation vaut également pour les articles 4 et 14.

Article 8

1. Dans la version française, les mots « avant leur utilisation », qui ne sont pas repris dans la version néerlandaise, sont incompatibles avec le paragraphe 2, alinéa 2, et seront dès lors omis.

2. Compte tenu de l'absence de conséquence d'un constat d'irrégularité des formulaires électroniques par l'agence pour la simplification administrative, il est préférable d'écrire « sont communiqués » au lieu de « doivent être soumis pour vérification ».

3. Au paragraphe 3, 2^e phrase, il convient d'utiliser l'indicatif présent.

Article 9

L'avant-projet est muet sur les annexes à éventuellement joindre aux formulaires électroniques.

La section de législation se demande s'il ne faut pas le compléter sur ce point.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 et 227 et formule F 5.

Article 11

L'article 11, qui concerne les institutions de sécurité sociale, prévoit que « L'application des dispositions du présent article ne peut, en aucune hypothèse, donner lieu au non-recouvrement auprès du citoyen ou de l'entreprise de droits ou d'allocations indûment perçus qui sont basés sur des données incomplètes ou incorrectes ou au non-paiement par le citoyen ou l'entreprise de montants dû qui sont basés sur des données incomplètes ou incorrectes ». L'article 13 de l'avant-projet prévoit une règle identique pour les données obtenues de l'intégrateur de service fédéral.

Les situations visées sont actuellement réglementées par de nombreuses règles² qui prévoient tant les modalités de la répétition de l'indu que la prescription des montants dus et qui paraissent pouvoir s'appliquer. Or, une règle aussi générale et absolue que celle en projet « en aucune hypothèse » s'intègre mal dans cet ensemble et doit être omise dans un souci de sécurité juridique.

Articles 11 et 12

Ces deux dispositions doivent être interverties.

Article 14

L'avant-projet n'utilise pas la notion de « clefs uniques », compte tenu de l'omission de l'intitulé de l'article 4 de l'avant-projet³.

Dans la disposition, mieux vaut renvoyer aux numéros mentionnés à l'article 4 de l'avant-projet.

² À titre d'exemples, l'article 164 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ou l'article 21 de la loi du 13 juin 1966 'relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres'.

³ Voir l'observation formulée sous l'article 3 de l'avant-projet.

OBSERVATIONS FINALES

1. La version française de l'avant-projet est manifestement inaboutie. Il y a lieu de la revoir tant par rapport au bon usage de la langue qu'à sa concordance avec la version néerlandaise.
2. L'usage de tirets dans une énumération est à déconseiller car l'absence de numérotation rend difficile l'identification de ses subdivisions et cela augmente le risque d'erreurs de références ⁴.

*

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58.

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Volgens artikel 30 van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’ valt deze Kruispuntbank in principe onder de toepassing van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’. Dat artikel 15 bepaalt dat, behoudens in spoedeisende gevallen, omtrent elk voorontwerp van wet tot wijziging van de wetten met de toepassing waarvan de instelling belast is, het advies van het beheerscomité moet worden ingewonnen. Uit het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden, blijkt evenwel niet of het voorontwerp voor advies is voorgelegd aan het beheerscomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, terwijl de artikelen 11 en 12 ervan de wet van 15 januari 1990 met betrekking tot deze Kruispuntbank wijzigen.

De steller van het voorontwerp dient erop toe te zien dat aan dat vormvereiste wordt voldaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Uit de notificatie van de Ministerraad van 28 november 2013, die bij de adviesaanvraag is gevoegd, blijkt dat het voorontwerp tegelijkertijd voor advies is overgezonden aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De stellers van het voorontwerp zullen, op basis van dat advies, moeten nagaan of de ontworpen wetsbepalingen dienen te worden gewijzigd. Mocht het voorontwerp nog worden gewijzigd, dan moeten deze wijzigingen aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd.

2. Het voorontwerp van wet regelt de unieke gegevensinzameling en het hergebruik van de gegevens die beschikbaar zijn voor de federale instanties als bedoeld in het voorontwerp. Het voorziet tevens in een erkenning van de “elektronische formulieren”. Om te voorkomen dat een veelheid aan wetten met een soortgelijk doel tot stand wordt gebracht, wat de rechtszekerheid in het gedrang zou brengen, zou de steller van het voorontwerp moeten onderzoeken of de ontworpen regels niet kunnen worden ingevoegd in de wet van 15 augustus 2012 ‘houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator’ teneinde elk risico op inconsistenties te voorkomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

Het dispositief van het voorontwerp moet worden voorafgegaan door een indieningsbesluit.¹

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 2 hoort niet thuis in het dispositief van een wet, aangezien het niet regelgevend is.

Artikel 3

Er is geen reden om artikel 3 een opschrift te geven. Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 4 en 14.

Artikel 8

1. In de Franse tekst zijn de woorden “avant leur utilisation”, die niet in de Nederlandse tekst voorkomen, onverenigbaar met paragraaf 2, tweede lid. Ze dienen dan ook te vervallen.

2. Aangezien een door de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging vastgestelde onregelmatigheid in de elektronische formulieren zonder gevolgen blijft, is het verkieslijk om “worden meegedeeld” te schrijven in plaats van “dienen meegedeeld te worden”.

3. In paragraaf 3, tweede zin, moet de onvoltooid tegenwoordige tijd worden gebruikt.

Artikel 9

In het voorontwerp staat niets over de bijlagen die eventueel bij de elektronische formulieren moeten worden gevoegd.

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of het voorontwerp op dit punt niet moet worden aangevuld.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 en 227 en formule F 5.

Artikel 11

Artikel 11, dat betrekking heeft op de instellingen van sociale zekerheid, bepaalt het volgende: “De toepassing van de bepalingen van dit artikel kan er in geen geval toe leiden dat onterecht ontvangen rechten of uitkeringen die gesteund zijn op onvolledige of onjuiste sociale gegevens niet van de burger of de onderneming kunnen worden teruggevorderd of dat verschuldigde betalingen die gesteund zijn op onvolledige of onjuiste sociale gegevens niet door de burger of de onderneming moeten worden betaald”. Artikel 13 van het voorontwerp bevat een identieke regel voor de gegevens verkregen via de federale dienstenintegrator.

De bedoelde situaties zijn thans geregeld door een groot aantal bepalingen² die zowel de nadere regels inzake de terugvordering van ten onterechte uitbetaalde bedragen als inzake de verjaring van verschuldigde bedragen vastleggen en die lijken te kunnen worden toegepast. Een dusdanige algemene en absolute regel als de ontworpen “in geen geval”-regel laat zich echter moeilijk in dat geheel inpassen en dient ter wille van de rechtszekerheid te vervallen.

Artikelen 11 en 12

Deze twee bepalingen dienen onderling van plaats te worden verwisseld.

Artikel 14

Doordat het opschrift van artikel 4 van het voorontwerp vervalt, wordt in dit voorontwerp geen gebruik gemaakt van het begrip “unieke sleutels”.³

Men doet er beter aan in de bepaling te verwijzen naar de nummers die zijn vermeld in artikel 4 van het voorontwerp.

SLOTOPMERKINGEN

1. De Franse tekst van het voorontwerp is duidelijk niet afgewerkt. Hij moet zowel op het vlak van correct taalgebruik als op het vlak van de overeenstemming met de Nederlandse tekst worden herzien.

² Zoals bijvoorbeeld artikel 164 van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994, of artikel 21 van de wet van 13 juni 1966 ‘betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden’.

³ Zie de opmerking gemaakt bij artikel 3 van het voorontwerp.

2. Het is niet raadzaam om in een opsomming streepjes te gebruiken omdat het ontbreken van nummers het moeilijk maakt de onderdelen van de opsomming te onderscheiden en het risico op vergissingen bij verwijzingen verhoogt.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 58.