



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.381/1
van 15 juli 2019

avis 66.381/1
du 15 juillet 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
diverse koninklijke besluiten
met betrekking tot het netwerk
van de sociale zekerheid'

un projet d'arrêté royal 'portant
modification de divers arrêtés
royaux relatifs au réseau de la
sécurité sociale'

Op 20 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 6 augustus 2019,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van diverse koninklijke besluiten met betrekking tot het netwerk van de sociale zekerheid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2019.

*

Le 20 juin 2019, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 6 août 2019^(**), sur un projet d'arrêté royal ‘portant modification de divers arrêtés royaux relatifs au réseau de la sécurité sociale’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 juillet 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juillet 2019.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om in diverse koninklijk besluiten een aantal wijzigingen van hoofdzakelijk technische aard aan te brengen met het oog op het in overeenstemming brengen van die koninklijke besluiten met bepalingen van de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG’.

Met de voornoemde wet van 5 september 2018 wordt een informatieveiligheidscomité opgericht en worden wijzigingen aangebracht in onder meer de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’.

4. Wat de bepalingen van de wet van 15 januari 1990 betreft, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, kan worden opgemerkt dat artikel 6, § 1, tweede lid, 2°, van die wet rechtsgrond biedt voor artikel 1, b), van het ontwerp. Artikel 15, § 1, eerste lid, van die wet, kan worden geacht rechtsgrond te bieden voor de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp, terwijl de artikelen 6 en 7 van het ontwerp rechtsgrond kunnen vinden in artikel 18 van dezelfde wet. In het eerste lid van de aanhef wordt ook nog gerefereerd aan de artikelen 14 en 17 van de wet van 15 januari 1990 waarin de Koning wordt gemachtigd om respectievelijk te bepalen in welke gevallen de mededelingen van sociale gegevens van persoonlijke aard niet gebeurt door bemiddeling van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid en om de nadere regels vast te stellen voor de werking van het netwerk. Geen van de bepalingen van het ontwerp betreft evenwel een aangelegenheid die in één van de voornoemde machtigingen aan de Koning valt in te passen zodat ervan moet worden uitgegaan dat de artikelen 14 en 17 van de wet van 15 januari 1990 het ontwerp niet tot rechtsgrond strekken.

De artikelen 8 tot 15 van het ontwerp kunnen worden geacht rechtsgrond te vinden in de wetsbepalingen waarnaar wordt verwezen in het tweede tot het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp.

5. Artikel 16 van het ontwerp luidt:

“Voor zover in andere koninklijke besluiten sprake is van het ‘sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid’ moeten zij worden gelezen overeenkomstig de bepalingen van de wet van 5 september 2018 tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG”.

Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde met betrekking tot de aangehaalde bepaling het volgende mee:

“Het ontwerp van koninklijk besluit werd opgesteld om enkele specifieke koninklijke besluiten aan te passen in functie van de nieuwe privacyregelgeving, onder meer door in die koninklijke besluiten de term ‘sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid’ te vervangen door de term ‘informatieveiligheidscomité’.

Vermits de term ‘sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid’ echter nog in heel wat andere koninklijke besluiten voorkomt (en er dus toepassingsproblemen kunnen ontstaan), werd er voor gekozen om dienaangaande een algemene oplossing te voorzien, naar analogie met artikel 95 van de IVC-wet van 5 september 2018: ‘voor zover in andere wettelijke bepalingen sprake is van een sectoraal comité moeten die bepalingen worden gelezen overeenkomstig de bepalingen van deze wet en overeenkomstig artikel 114 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. De geleidelijke formele aanpassing van die koninklijke besluiten kan dan later gebeuren.”

Onder voorbehoud van hetgeen in dit advies wordt opgemerkt *sub* 11 op het vlak van de rechtsonzekerheid waarmee een bepaling in de zin van artikel 16 van het ontwerp gepaard dreigt te gaan, dient voor deze laatste bepaling als rechtsgrond een beroep te worden gedaan op artikel 108 van de Grondwet, waaruit de Koning de algemene bevoegdheid put om de wetten uit te voeren, gelezen in samenhang met artikel 2 van de wet van 5 september 2018 dat een informatieveiligheidscomité heeft opgericht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Rekening houdend met hetgeen *sub* 4 en 5 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp dienen de verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de aanhef te worden vervolledigd en gespecificeerd. Bovendien moet in het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan bepalingen van de wet van 15 januari 1990 de vermelding van de artikelen 14 en 17 van die wet worden weggelaten.

7. In het tiende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt melding gemaakt van het “advies” dat het Beheerscomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid op 28 november 2018 over het ontworpen koninklijk besluit heeft uitgebracht. Blijkens de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten, heeft het betrokken beheerscomité op die datum evenwel enkel zijn “goedkeuring” verleend aan het ontwerp van koninklijk besluit. In artikel 18 van de wet van 15 januari 1990, waaraan het ontworpen koninklijk besluit mede rechtsgrond ontleent, wordt een “voorstel” van het voornoemde beheerscomité voorgeschreven. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om er in de toekomst op toe te zien dat de tussenkomst van het betrokken beheerscomité in een meer uniforme en correcte vorm wordt gegoten en als zodanig wordt vermeld.

Artikel 8

8. In het ontworpen artikel 1, 4°, van het koninklijk besluit van 7 december 2016¹ is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse (“informatieveiligheidscomité: de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité bedoeld in de wet van ...”) en de Franse tekst (“comité de sécurité de l’information: le comité de sécurité de l’information visé par la loi du ...”). Deze discordantie zal uiteraard moeten worden weggewerkt.

Artikel 9

9. In artikel 9 van het ontwerp dient de verwijzing naar artikel 14 van het koninklijk besluit van 7 december 2016 te worden weggelaten aangezien de woorden “sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid” enkel voorkomen in artikel 14, vierde lid, van dat koninklijk besluit en het betrokken lid het voorwerp uitmaakt van de opheffingsbepaling van artikel 15 van het ontwerp.

Artikel 11

10. Na de wijziging ervan bij artikel 11 van het ontwerp, zal in artikel 4 van het koninklijk besluit van 7 december 2016 worden geschreven “kan de vertegenwoordigers van de aanvrager horen vóór het zijn beraadslaging verleent”. Aangezien een beraadslaging niet wordt “verleend” volstaat het niet voor een leesbare redactie van artikel 4 van het betrokken koninklijk besluit om erin louter de woorden “zijn advies” te vervangen door de woorden “zijn beraadslaging” zoals nu in artikel 11 van het ontwerp gebeurt. De redactie van deze laatste bepaling dient in het licht hiervan te worden aangepast.²

¹ Koninklijk besluit van 7 december 2016 ‘over de bewijskracht van de gegevens die door de instellingen van sociale zekerheid worden verwerkt’.

² In vergelijkbare zin wordt een beraadslaging evenmin “meegedeeld” (zie de artikelen 12 en 14 van het ontwerp) of “verstrekt” (artikel 13 van het ontwerp), maar gaat het veeleer om het meedelen of verstrekken van het resultaat of het verslag van de beraadslaging.

Artikel 16

11. Het bepaalde in artikel 16 van het ontwerp staat vanuit tweeledig oogpunt op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel. In de eerste plaats blijkt immers niet duidelijk welke “andere koninklijke besluiten” worden bedoeld; daarvoor is de ontworpen verwijzing immers te onbepaald en te algemeen. Daarnaast zal niet steeds duidelijk zijn door welke woorden de benaming van “sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid” zal moeten worden vervangen: de desbetreffende koninklijke besluiten dienen blijkens artikel 16 van het ontwerp immers te worden gelezen “overeenkomstig de bepalingen van de wet van 5 september 2018”. De betrokken benaming zal derhalve niet noodzakelijk steeds moeten worden vervangen door die van “informatieveiligheidscomité” maar door bijvoorbeeld “de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité”.

Uit wat voorafgaat volgt dat in artikel 16 van het ontwerp op een meer nauwkeurige wijze zal moeten worden aangegeven welke koninklijke besluiten moeten worden aangepast en op welke wijze dat precies zal dienen te gebeuren. Een andere werkwijze kan erin bestaan om de beoogde koninklijke besluiten onmiddellijk formeel te wijzigen. Zoals artikel 16 nu is geconcipieerd, komt in ieder geval een rechtszekere toepassing ervan te zeer in het gedrang.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications, surtout de nature technique, à divers arrêtés royaux en vue de mettre ceux-ci en conformité avec des dispositions de la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE'.

La loi précitée du 5 septembre 2018 institue un comité de sécurité de l'information et modifie notamment la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale'.

4. On peut observer en ce qui concerne les dispositions de la loi du 15 janvier 1990, auxquelles fait référence le premier alinéa du préambule du projet, que l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de cette loi procure un fondement juridique à l'article 1^{er}, b), du projet. L'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette loi, peut être réputé procurer un fondement juridique aux articles 2 à 5 du projet, alors que les articles 6 et 7 du projet peuvent trouver un fondement juridique dans l'article 18 de la même loi. Le premier alinéa du préambule vise également les articles 14 et 17 de la loi du 15 janvier 1990 qui habilitent le Roi, respectivement, à déterminer les cas dans lesquels la communication de données sociales à caractère personnel ne se fait pas à l'intervention de la Banque-carrefour de la sécurité sociale et à arrêter les modalités de fonctionnement du réseau. Or, aucune des dispositions du projet ne porte sur une matière s'inscrivant dans l'une des délégations au Roi précitées, si bien qu'il faut considérer que les articles 14 et 17 de la loi du 15 janvier 1990 ne procurent pas de fondement juridique au projet.

Les articles 8 à 15 du projet peuvent être réputés trouver un fondement juridique dans les dispositions législatives visées aux deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule du projet.

5. L'article 16 du projet dispose :

« Dans la mesure où il est question du 'comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé' dans d'autres arrêtés royaux, il y a lieu de les lire conformément aux dispositions de la loi du 5 septembre 2018 instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE ».

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué en ce qui concerne la disposition citée ce qui suit :

« Het ontwerp van koninklijk besluit werd opgesteld om enkele specifieke koninklijke besluiten aan te passen in functie van de nieuwe privacyregelgeving, onder meer door in die koninklijke besluiten de term 'sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid' te vervangen door de term 'informatieveiligheidscomité'.

Vermits de term 'sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid' echter nog in heel wat andere koninklijke besluiten voorkomt (en er dus toepassingsproblemen kunnen ontstaan), werd er voor gekozen om dienaangaande een algemene oplossing te voorzien, naar analogie met artikel 95 van de IVC-wet van 5 september 2018: 'voor zover in andere wettelijke bepalingen sprake is van een sectoraal comité moeten die bepalingen worden gelezen overeenkomstig de bepalingen van deze wet en overeenkomstig artikel 114 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit'. De geleidelijke formele aanpassing van die koninklijke besluiten kan dan later gebeuren ».

Sous réserve de l'observation formulée au point 11 du présent avis à propos de l'insécurité juridique que risque de créer une disposition au sens de l'article 16 du projet, le fondement juridique de cette dernière disposition doit être recherché dans l'article 108 de la Constitution, dont le Roi tire le pouvoir général d'exécuter les lois, combiné avec l'article 2 de la loi du 5 septembre 2018 qui a institué un comité de sécurité de l'information.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu de l'observation formulée aux points 4 et 5 concernant le fondement juridique du projet, les références aux dispositions procurant un fondement juridique doivent être complétées et précisées dans le préambule. En outre, dans l'alinéa du préambule qui fait référence aux dispositions de la loi du 15 janvier 1990, on omettra de mentionner les articles 14 et 17 de cette loi.

7. Le dixième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, mentionne l'« avis » que le Comité de gestion de la Banque-carrefour de la sécurité sociale a émis le 28 novembre 2018 sur l'arrêté royal en projet. Or, il ressort des documents transmis au Conseil d'État, section de législation, qu'à cette date le comité de gestion en question a uniquement donné son « approbation » au projet d'arrêté royal. L'article 18 de la loi du 15 janvier 1990, dont l'arrêté royal en projet tire également son fondement juridique, prescrit une

« proposition » du comité de gestion précité. Les auteurs du projet seraient bien avisés de veiller à l'avenir à ce que l'intervention du comité de gestion en question soit rédigée d'une manière plus uniforme et correcte et qu'elle soit mentionnée comme telle.

Article 8

8. À l'article 1^{er}, 4°, en projet, de l'arrêté royal du 7 décembre 2016¹, il y a une discordance entre le texte français (« comité de sécurité de l'information : le comité de sécurité de l'information visé par la loi du ... ») et le texte néerlandais (« informatieveiligheidscomité: de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité bedoeld in de wet van ... »). Cette discordance devra évidemment être éliminée.

Article 9

9. À l'article 9 du projet, on omettra la référence à l'article 14 de l'arrêté royal du 7 décembre 2016 étant donné que les mots « comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé » apparaissent uniquement à l'article 14, alinéa 4, de cet arrêté royal et que l'alinéa concerné fait l'objet de la disposition abrogatoire de l'article 15 du projet.

Article 11

10. Après avoir été modifié par l'article 11 du projet, l'article 4 de l'arrêté royal du 7 décembre 2016 énoncera « peut entendre les représentants du demandeur avant de formuler sa délibération ». Une délibération n'étant pas « formulée », il ne suffit pas, dans un souci de lisibilité de l'article 4 de l'arrêté royal concerné, de remplacer simplement les mots « son avis » par les mots « sa délibération », comme c'est actuellement le cas à l'article 11 du projet. La rédaction de cette dernière disposition devra être adaptée en conséquence².

¹ Arrêté royal du 7 décembre 2016 'relatif à la force probante des données traitées par les institutions de sécurité sociale'.

² Dans un sens similaire, une délibération n'est pas davantage « communiquée » (voir les articles 12 et 14 du projet) ou « rendue » (article 13 du projet), mais il s'agit plutôt de communiquer ou fournir le résultat ou le rapport de la délibération.

Article 16

11. L'article 16 du projet se heurte au principe de sécurité juridique à deux égards. Tout d'abord, on n'aperçoit pas clairement, en effet, de quels « autres arrêtés royaux » il s'agit; pour ce faire, la référence en projet est effectivement trop vague et trop générale. En outre, il ne sera pas toujours évident de déterminer par quels termes la dénomination du « comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé » devra être remplacée : en effet, selon l'article 16 du projet, les arrêtés royaux concernés doivent se lire « conformément aux dispositions de la loi du 5 septembre 2018 ». Dès lors, la dénomination concernée ne devra pas toujours nécessairement être remplacée celle de « comité de sécurité de l'information », mais par exemple par « la chambre sécurité sociale et santé du comité de sécurité de l'information ».

Il résulte de ce qui précède que l'article 16 du projet devra indiquer avec davantage de précision quels arrêtés royaux doivent être adaptés et de quelle manière cette adaptation devra être précisément réalisée. Un autre procédé consiste à modifier d'emblée formellement les arrêtés royaux visés. Tel que l'article 16 est actuellement conçu, une application juridiquement sûre de cet article serait trop compromise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME