



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.194/3
van 28 oktober 2021

avis 70.194/3
du 28 octobre 2021

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie
'houdende wijziging van de
ordonnantie van 4 april 2019
tot vaststelling van het
betaalcircuit voor de
gezinsbijslag'

un avant-projet d'ordonnance
de la Commission
communautaire commune
'modifiant l'ordonnance du
4 avril 2019 établissant le
circuit de paiement des
prestations familiales'

Op 16 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor de Gezinsbijslagen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende wijziging van de ordonnantie van 4 april 2019 tot vaststelling van het betaalcircuit voor de gezinsbijslag'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 oktober 2021.

*

Le 16 septembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge des Prestations familiales, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 établissant le circuit de paiement des prestations familiales'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 19 octobre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 octobre 2021.

*

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

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie regelt de oprichting en het bijhouden van een register betreffende de aansluiting van de bijslagtrekkenden bij een kinderbijslaginstelling en creëert een juridische grondslag voor de rapportering door de kinderbijslaginstellingen aan Iriscare in het kader van het financieel en administratief toezicht en het uitvoeren van statistische studies. Met het oog hierop worden respectievelijk artikel 26/1 (artikel 3 van het voorontwerp) en artikel 35/1 (artikel 4) ingevoegd in de ordonnantie van 4 april 2019 ‘tot vaststelling van het betaalcircuit voor de gezinsbijslag’. Wat de rapportering betreft, wordt het bestaande artikel 35, § 1, zesde lid, van die ordonnantie opgeheven (artikel 5). Daarnaast bevat het voorontwerp een overgangsregeling met betrekking tot de rapportering of de eventuele herziening van de gegevens voor de kalenderjaren 2020, 2021 en 2022 (artikel 6).

2.2. Zowel de oprichting en het bijhouden van het aansluitingsregister als de rapportering door de kinderbijslaginstellingen aan Iriscare, geven aanleiding tot verwerking van persoonsgegevens. De in de ordonnantie van 4 april 2019 in te voegen bepalingen regelen telkens de volgende aangelegenheden: de doeleinden van de gegevensverwerking, de te verwerken gegevens, de personen van wie de gegevens worden verwerkt, de personen die de gegevens mogen verwerken en de maximale bewaartijd. Het Verenigd College wordt gemachtigd om in dat verband een aantal “modaliteiten” (lees: nadere regelen) vast te stellen.

VORMVEREISTEN

3. Het merendeel van de bepalingen van het voorontwerp heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat het voorontwerp voor advies is voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit maar dat het advies nog niet is uitgebracht.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat in beginsel de afdeling Wetgeving pas om advies kan worden gevraagd dan nadat het betrokken voorontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorlopen en het tot het vaststellen van het voorontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad de tekst ervan eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou uitbrengen over een niet-definitieve ontwerp tekst en wordt

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

gewaarborgd dat het advies kan worden uitgebracht met volledige kennis van alle ter zake relevante elementen. Dat beginsel geldt *a fortiori* wanneer het een (voor)ontwerp betreft dat bij uitstek of uitsluitend betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, zoals het voorliggende voorontwerp, waarbij de adviesverplichting ten aanzien van de Gegevensbeschermingsautoriteit er in hoofdzaak toe strekt na te gaan of de ontworpen regeling in overeenstemming is met de (Europeesrechtelijke) juridische vereisten die worden opgelegd in verband met de verwerking van persoonsgegevens. De steller van het voorontwerp wordt verzocht hiermee in de toekomst rekening te houden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voormelde advies nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Artikel 2 van het voorontwerp bepaalt enkel het voorwerp en de doelstelling van de aan te nemen ordonnantie, die vervolgens nader worden uitgewerkt in de hoofdstukken 2 en 3 van het voorontwerp. Artikel 2 van het voorontwerp heeft bijgevolg geen normatieve strekking. In een normatieve tekst horen geen niet-normatieve bepalingen thuis, zoals bepalingen waarin de doelstelling van de regeling wordt omschreven, beleidsverklaringen of bepalingen met een louter programmatorische draagwijdte waarbij de rechtsorde niet wordt gewijzigd. Dergelijke bepalingen dienen ofwel in de memorie van toelichting te worden geïntegreerd, ofwel te worden geherformuleerd op een wijze dat hun normatieve inhoud duidelijk tot uitdrukking komt. In het voorliggende geval blijkt uit de overige bepalingen van het voorontwerp voldoende duidelijk wat het voorwerp is van de ontworpen regeling en wordt dit ook op voldoende wijze weergegeven in de memorie van toelichting. Artikel 2 kan bijgevolg zonder meer worden weggelaten uit het voorontwerp.

Artikel 4

5. Aangezien de doeleinden van de rapportering door de kinderbijslaginstellingen in het ontworpen artikel 35/1, § 2, van de ordonnantie van 4 april 2019 worden opgesomd, is het overbodig om naar die doeleinden ook te verwijzen in de ontworpen paragraaf 1 van dat artikel. Men schrappe in die paragraaf dan ook de woorden “in het kader van het financieel en administratief toezicht en van statistische doeleinden”.

² Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Artikel 7

6. Het verdient aanbeveling om in artikel 7 van het voorontwerp een datum te bepalen waarop de aan te nemen ordonnantie uiterlijk in werking treedt, zodat wordt voorkomen dat de uitvoerende macht in voorkomend geval aan de wil van de ordonnantiegever zou voorbijgaan door een latere datum van inwerkingtreding te bepalen.³

*

³ Zie hierover RAAD VAN STATE, *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling 154.1 en formule F 4-5-2-1.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune soumis pour avis règle la mise en place et la tenue d'un registre concernant l'affiliation des allocataires à un organisme d'allocations familiales et crée un fondement juridique pour le rapportage par les organismes d'allocations familiales à Iriscare dans le cadre du contrôle financier et administratif et de la réalisation d'études statistiques. À cet effet, on insère respectivement l'article 26/1 (article 3 de l'avant-projet) et l'article 35/1 (article 4) dans l'ordonnance du 4 avril 2019 'établissant le circuit de paiement des prestations familiales'. Concernant le rapportage, l'actuel article 35, § 1^{er}, alinéa 6, de cette ordonnance est abrogé (article 5). Par ailleurs, l'avant-projet contient un régime transitoire relatif au rapportage ou à la révision éventuelle des données pour les années civiles 2020, 2021 et 2022 (article 6).

2.2. Tant la mise en place et la tenue du registre d'affiliation que le rapportage par les organismes d'allocations familiales à Iriscare donnent lieu à un traitement de données à caractère personnel. Les dispositions à insérer dans l'ordonnance du 4 avril 2019 règlent chaque fois les aspects suivants : les finalités du traitement des données, les données à traiter, les personnes dont les données sont traitées, les personnes qui peuvent traiter les données et la durée maximale de conservation. Le Collège réuni est habilité à fixer un certain nombre de modalités à cet égard.

FORMALITÉS

3. Les dispositions de l'avant-projet concernent majoritairement le traitement de données à caractère personnel. Il ressort des pièces jointes à la demande d'avis que l'avant-projet a été soumis pour avis à l'Autorité de protection des données, mais que cet avis n'a pas encore été donné.

À cet égard, il convient de rappeler qu'en principe, la section de législation ne peut être consultée qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative de l'avant-projet concerné et après que l'organe compétent pour l'établissement de l'avant-projet a eu la possibilité d'éventuellement adapter son texte à la lumière des éléments recueillis lors de l'accomplissement des formalités. On évite ainsi que le Conseil d'État donne son avis sur un projet de texte non définitif et on garantit que l'avis peut être rendu sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause. Ce principe s'applique *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un (avant-)projet qui concerne par excellence ou exclusivement le traitement de données à caractère personnel, comme l'avant-projet à l'examen, l'obligation consultative de l'Autorité de

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

protection des données ayant principalement pour objectif de vérifier si le régime en projet est conforme aux exigences juridiques (du droit européen) imposées en matière de traitement de données à caractère personnel. L'auteur de l'avant-projet est prié d'en tenir compte à l'avenir.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État², les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. L'article 2 de l'avant-projet détermine uniquement l'objet et l'objectif de l'ordonnance à adopter, qui sont ensuite développés dans les chapitres 2 et 3 de l'avant-projet. Par conséquent, l'article 2 de l'avant-projet n'a aucune portée normative. Des dispositions non normatives, comme des dispositions précisant l'objectif de la réglementation, des déclarations politiques ou des dispositions ayant une portée purement programmatique ne modifiant pas l'ordre juridique, n'ont pas leur place dans un texte normatif. Pareilles dispositions doivent soit être intégrées dans l'exposé des motifs, soit être reformulées de manière à exprimer clairement leur contenu normatif. En l'occurrence, les autres dispositions de l'avant-projet font apparaître de façon suffisamment claire l'objet de la réglementation en projet, qui est aussi suffisamment reproduit dans l'exposé des motifs. Par conséquent, on omettra tout simplement l'article 2 de l'avant-projet.

Article 4

5. Les finalités du rapportage par les organismes d'allocations familiales étant énumérées à l'article 35/1, § 2, en projet, de l'ordonnance du 4 avril 2019, il est inutile d'y faire aussi référence dans le paragraphe 1^{er}, en projet, de cet article. Dès lors, on supprimera dans ce paragraphe les mots « dans le cadre du contrôle financier et administratif et à des fins statistiques ».

² À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

Article 7

6. À l'article 7 de l'avant-projet, il est recommandé de déterminer une date ultime à laquelle l'ordonnance à adopter entre en vigueur, et ce afin d'éviter que le pouvoir exécutif ne méconnaisse, le cas échéant, la volonté du législateur régional bruxellois en fixant une date d'entrée en vigueur ultérieure³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

³ Voir à ce sujet CONSEIL D'ÉTAT, *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation 154.1 et formule F 4-5-2-1.