KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 februari 1998 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de voorwaarden en modaliteiten waaronder de instellingen van sociale zekerheid kunnen samenwerken met het oog op de uitvoering van hun informatiebeheer, met toepassing van artikel 42 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 19 maart 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 18 février 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions et les modalités selon lesquelles les institutions de sécurité sociale peuvent collaborer en vue de l'exécution de leur gestion informatique, en application de l'article 42 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions", a donné le 19 mars 1998 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt uitvoering te geven aan artikel 42 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Luidens die bepaling kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, bepalen onder welke voorwaarden en volgens welke modaliteiten de instellingen van sociale zekerheid bedoeld in artikel 2, eerste lid, 1° en 2°, van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid kunnen samenwerken met het oog op het uitvoeren van hun informatiebeheer.

Daartoe breidt het ontwerp het lidmaatschap van de bestaande Maatschappij voor Mechanografie uit tot andere instellingen van sociale zekerheid dan die welke heden deel ervan uitmaken. Volgens het verslag aan de Koning wordt daarbij met name gedacht aan "de sociale ministeries en de meewerkende instellingen van sociale zekerheid die op het netwerk van de Kruispuntbank zijn aangesloten".

De voornoemde Maatschappij voor Mechanografie werd destijds opgericht onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk en vervult informaticataken ten behoeve van de openbare sociale zekerheidsinstellingen in de regeling der werknemers. Het bestaan van deze vereniging is gestoeld op artikel 39ter van de wet van 29 juni 1981 houdende de

algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, welke bepaling met het voorliggende ontwerp wordt opgeheven.

Het ontwerp bouwt niettemin voort op de principes die liggen vervat in het voornoemde artikel 39ter van de wet van 29 juni 1981, met dien verstande dat de mogelijkheden om toe te treden tot de betrokken vereniging worden verruimd tot andere instellingen, dat benevens aan de taken inzake informatiebeheer, ook uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan taken inzake informatieveiligheid, en dat in een regeling betreffende de kosten van de vereniging wordt voorzien.

De ontworpen regeling komt weliswaar in de plaats van die van artikel 39ter van de wet van 29 juni 1981, doch wordt niet in die wet ingeschreven, wel in de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Het toepassingsgebied van deze laatste wet blijft immers niet beperkt tot het sociale zekerheidsstelsel van de werknemers, zoals in de wet van 29 juni 1981 het geval is.

2.1. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht een voldoende rechtsgrond te vinden in artikel 42 van de voornoemde wet van 26 juli 1996. Tijdens de parlementaire voorbereiding van deze wet werd er trouwens uitdrukkelijk op gewezen dat "het hoogst wenselijk (was) de mogelijkheid tot lidmaatschap van deze vzw (lees : de Maatschappij voor Mechanografie) uit te breiden tot andere instellingen van sociale zekerheid dan de parastatalen, zoals de sociale ministeries en de meewerkende instellingen van sociale

zekerheid die op het netwerk van de Kruispuntbank zijn aangesloten" (1).

Niettemin kunnen bepaalde onderdelen van de ontworpen regeling niet in artikel 42 van de wet van 26 juli 1996 worden ingepast.

2.2. Dat is vooreerst het geval voor het ontworpen artikel 17bis, § 3, van de wet van 15 januari 1990, in de mate dat die bepaling het mogelijk maakt dat aan de vereniging tevens werken inzake "informatieveiligheid" worden toevertrouwd.

Artikel 42 van de wet van 26 juli 1996 maakt uitsluitend melding van het "informatiebeheer". De "informatieveiligheid" daarentegen wordt beoogd in artikel 17 van de wet van 15 januari 1990 (2). Artikel 42 van de wet van 26 juli 1996 biedt de Koning derhalve niet de bevoegdheid om regels uit te vaardigen betreffende de informatieveiligheid. De referentie daaraan in het ontworpen artikel 17bis, § 3, moet derhalve worden geschrapt.

Wat daarentegen het ontworpen artikel 17bis, § 1, derde lid, betreft, waarin het geval wordt beoogd waarin een vereniging ter uitvoering van artikel 11 van het in dat lid

---

(1) Parl.St., Kamer, 1995-1996, nr. 607/1, 32.

(2) Luidens artikel 17, tweede lid, van die wet, kan de Koning "de regelen uitvaardigen op het vlak van de beveiliging die Hij nuttig acht, evenals de modaliteiten om de toepassing ervan te verzekeren".

vermelde koninklijk besluit van 12 augustus 1993 tevens erkend is als gespecialiseerde veiligheidsdienst, valt op te merken dat die bepaling weliswaar op grond van artikel 42 van de wet van 26 juli 1996 tot stand kan worden gebracht, doch dat het voor de duidelijkheid van de regelgeving aanbeveling zou verdienen die bepaling niet in het ontwerp te behouden, wel ze in het koninklijk besluit van 12 augustus 1993 zelf te integreren.

2.3. De machtiging die artikel 42 van de wet van 26 juli 1996 aan de Koning verleent is niet beperkt in de tijd. De Koning kan derhalve in de toekomst met toepassing van die wetsbepaling steeds wijzigingen aanbrengen in de ontworpen regeling. Het is bijgevolg overbodig in het ontwerp een bepaling in te schrijven in de zin van het ontworpen artikel 17bis, § 1, tweede lid, luidens hetwelk "de Koning kan bepalen onder welke voorwaarden andere instellingen van sociale zekerheid of soorten van dergelijke instellingen kunnen deelnemen aan dergelijke vereniging".

Dergelijke bepaling zou daarenboven inhouden dat de Koning maatregelen zou kunnen nemen welke niet in Ministerraad worden overlegd, zoals artikel 42 van de wet van 26 juli 1996 nochtans voorschrijft, en zonder dat die maatregelen door de wetgever zouden moeten worden bekrachtigd, welke verplichting volgt uit artikel 51, § 1, tweede lid, van dezelfde wet.

Het ontworpen artikel 17bis, § 1, tweede lid, dient om al deze redenen te vervallen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Daar met het ontwerp een nieuw artikel 17bis wordt ingevoegd in de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, dient in het eerste lid van de aanhef tevens te worden verwezen naar artikel 49 van de wet van 26 juli 1996, luidens welke bepaling de besluiten, genomen krachtens onder meer titel X van die wet - waarvan artikel 42 deel uitmaakt -, de van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

Derhalve schrijve men op het einde van het eerste lid van de aanhef "..., inzonderheid op de artikelen 42 en 49;".

2. Men redigere het tweede lid van de aanhef op een meer gebruikelijke wijze als volgt :

"Gelet op de beraadslaging van de Ministerraad, op 13 februari 1998, betreffende de aanvraag om advies binnen een maand".

3. De aanhef moet worden vervolledigd met twee leden waarin wordt verwezen naar respectievelijk het advies van de Inspectie van Financiën en het akkoord van de Minister van

Begroting, telkens met vermelding van de datum (respectievelijk 23 juli 1997 en 8 januari 1998).

Artikel 1

1. De omschrijving van de fondsen voor bestaanszekerheid die blijkens het ontworpen artikel 17bis, § 1, eerste lid (1), aan de vereniging kunnen deelnemen, dient in overeenstemming te worden gebracht met de omschrijving welke voor de uitvoering en de toepassing van de wet van 15 januari 1990 en haar uitvoeringsbesluiten van die fondsen wordt gegeven in artikel 2, eerste lid, 2°, c), van die wet. Dergelijke aanpassing is noodzakelijk opdat de Koning binnen de grenzen van de Hem door artikel 42 van de wet van 26 juli 1996 verleende delegatie zou blijven.

Nog wat de in het ontworpen artikel 17bis, § 1, eerste lid, vervatte omschrijving van het toepassingsgebied betreft, valt op te merken dat in die omschrijving ook de Kruispuntbank van de sociale zekerheid wordt betrokken, alhoewel die instelling niet valt onder de in artikel 2, eerste lid, 1° en 2°, van de wet van 15 januari 1990 gegeven definities, waarnaar in artikel 42 van de wet van 26 juli 1996 uitdrukkelijk wordt verwezen.

---

(1) Uiteraard dient de in de wet van 15 januari 1990 in te voegen bepaling na de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp aan te vangen als volgt : "Art. 17bis. § 1. De instellingen ...".

Daar nochtans artikel 39ter van de wet van 29 juni 1981 reeds uitdrukkelijk melding maakt van de Kruispuntbank, het duidelijk de bedoeling van de wetgever is geweest de bestaande mogelijkheden tot het lidmaatschap van de Maatschappij voor Mechanografie te verruimen en aan de Raad van State is bevestigd dat de ontworpen regeling geenszins neerkomt op een uitbreiding van het bestaande netwerk, kan worden gebillijkt dat ook in het ontworpen artikel 17bis, § 1, eerste lid, nog van de Kruispuntbank melding wordt gemaakt.

2. Het verslag aan de Koning doet ervan blijken dat meer dan één vereniging zal kunnen worden opgericht. Zulks valt niet duidelijk af te leiden uit de tekst van het ontworpen artikel 17bis, waarin integendeel van "de", "deze" of "dergelijke" vereniging wordt gewaagd, wat eerder in de richting wijst van slechts één enkele vereniging.

3. Luidens het ontworpen artikel 17bis, § 2, kan de betrokken vereniging slechts de vorm aannemen van een vereniging zonder winstoogmerk als bedoeld in de wet van 27 juni 1921. De oprichting van dergelijke vereniging zal deze uiteraard niet vrijstellen van de naleving van de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten. De desbetreffende wet van 24 december 1993 blijft immers van toepassing op de vereniging, zowel als op de deel ervan uitmakende instellingen (zie wat dat betreft artikel 4, § 2, 8° en 10°, van die wet).

Artikel 2

Op het einde van artikel 2 kan worden geschreven : "... en gewijzigd bij de wetten van 15 januari 1990 en 20 juli 1990, wordt opgeheven".

Slotopmerking

Het ontwerp moet worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend porter exécution de l'article 42 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Aux termes de cette disposition, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles les institutions de sécurité sociale visées à l'article 2, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, peuvent collaborer en vue de l'exécution de leur gestion informatique.

Dans cette perspective, le projet étend l'affiliation à l'actuelle Société de mécanographie à des institutions de sécurité sociale qui n'en font pas encore partie. Selon le rapport au Roi, il s'agit notamment des "ministères sociaux et des institutions coopérantes de sécurité sociale qui sont connectés au réseau de la Banque-carrefour".

En son temps, la Société de mécanographie précitée a été constituée sous forme d'association sans but lucratif, et elle exécute des travaux informatiques pour les besoins des institutions publiques de sécurité sociale relevant du régime des travailleurs salariés. L'existence de cette association repose sur l'article 39ter de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité

sociale des travailleurs salariés, abrogé par le présent projet.

Le projet se fonde néanmoins aussi sur les principes visés à l'article 39ter précité de la loi du 29 juin 1981, étant entendu qu'il étend à d'autres institutions les possibilités d'affiliation à l'association concernée, qu'en plus des travaux relatifs à la gestion informatique, il fait également référence de manière explicite à des travaux liés à la sécurité de l'information et qu'il prévoit un règlement relatif aux frais de l'association.

Si les dispositions en projet remplacent l'article 39ter de la loi du 29 juin 1981, elles ne viennent toutefois pas s'inscrire dans cette loi, mais dans la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale. En effet, le champ d'application de cette dernière loi n'est pas limité au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, contrairement à celui de la loi du 29 juin 1981.

2.1. En principe, les dispositions en projet peuvent être réputées trouver un fondement légal suffisant à l'article 42 de la loi précitée du 26 juillet 1996. Au cours des travaux préparatoires de cette loi, il a d'ailleurs été souligné de manière explicite qu'il était "hautement désirable d'étendre la possibilité d'être membre de cette asbl (c'est-à-dire la Société de mécanographie) aux (...) institutions de la sécurité sociale autres que les parastataux, comme les ministères sociaux et les

institutions coopérantes de sécurité sociale connectés au réseau de la Banque-carrefour" (1).

Toutefois, certains éléments des dispositions en projet ne peuvent s'intégrer dans l'article 42 de la loi du 26 juillet 1996.

2.2. C'est tout d'abord le cas de l'article 17bis, § 3, en projet, de la loi du 15 janvier 1990 en ce que cette disposition permet également de confier à l'association des travaux concernant "la sécurité de l'information".

L'article 42 de la loi du 26 juillet 1996 mentionne uniquement la "gestion informatique". La "sécurité" de l'information, en revanche, fait l'objet de l'article 17 de la loi du 15 janvier 1990 (2). Par conséquent, l'article 42 de la loi du 26 juillet 1996 ne confère pas au Roi le pouvoir d'édicter des règles concernant la sécurité de l'information. La référence que l'article 17bis, § 3, en projet fait à cet article doit donc être supprimée.

Par contre, en ce qui concerne l'article 17bis, § 1er, alinéa 3, en projet - qui envisage le cas où une association est également agréée en tant que service spécialisé de sécurité en exécution de l'article 11 de

---

(1) Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 607/1, 32.

(2) L'article 17, alinéa 2, de cette loi dispose que le Roi peut fixer "les règles de sécurité qu'Il juge utiles ainsi que les modalités de nature à en assurer l'application".

l’arrêté royal du 12 août 1993 visé à cet alinéa -, il y a lieu de signaler que si cette disposition peut être prise en vertu de l’article 42 de la loi du 26 juillet 1996, il serait toutefois recommandé, dans un souci de clarté de la réglementation, de ne pas la maintenir dans le projet, mais de l’insérer dans l’arrêté royal du 12 août 1993 même.

2.3. La compétence conférée au Roi par l’article 42 de la loi du 26 juillet 1996 n’est pas limitée dans le temps. Par conséquent, le Roi pourra, à l’avenir, toujours modifier les dispositions en projet en application de cette disposition légale. Dès lors, il est superflu d’inscrire dans le projet une disposition telle que l’article 17bis, § 1er, alinéa 2, en projet, aux termes duquel "le Roi peut déterminer les conditions selon lesquelles d’autres institutions de sécurité sociale ou d’autres types de celles-ci peuvent participer à cette association".

Une telle disposition impliquerait en outre que le Roi pourrait prendre des mesures qui ne seraient pas délibérées en Conseil des Ministres, contrairement aux prescriptions de l’article 42 de la loi du 26 juillet 1996, et sans que ces mesures ne doivent être ratifiées par le législateur, obligation prévue à l’article 51, § 1er, alinéa 2, de la même loi.

L’article 17bis, § 1er, alinéa 2, en projet, doit être abandonné pour toutes ces raisons.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Puisque le projet insère un nouvel article 17bis dans la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, il convient que le premier alinéa du préambule renvoie également à l'article 49 de la loi du 26 juillet 1996, aux termes duquel les arrêtés pris notamment en vertu du titre X de cette loi - dont relève l'article 42 - peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

C'est pourquoi il y a lieu d'écrire à la fin du premier alinéa du préambule "..., notamment les articles 42 et 49;".

2. Il convient de rédiger le texte néerlandais de l'alinéa 2 du préambule d'une manière plus usuelle, à savoir comme suit :

"Gelet op de beraadslaging van de Ministerraad, op 13 februari 1998, betreffende de aanvraag om advies binnen een maand".

3. Il convient que le préambule soit complété de deux alinéas se référant, l'un, à l'avis de l'Inspection des finances, l'autre, à l'accord du Ministre du Budget, et

qu'il mentionne leurs dates respectives (23 juillet 1997 et 8 janvier 1998).

Article 1er

1. La définition des fonds de sécurité d'existence qui, en vertu de l'article 17bis, § 1er, alinéa 1er (1), en projet, peuvent participer à l'association doit être mise en concordance avec la définition que l'article 2, alinéa 1er, 2°, c), de la loi du 15 janvier 1990 donne de ces fonds pour l'exécution et l'application de ladite loi et de ses arrêtés d'exécution. Une telle modification s'impose afin que le Roi demeure dans les limites de la délégation qui Lui a été accordée par l'article 42 de la loi du 26 juillet 1996.

En ce qui concerne encore la définition du champ d'application donnée à l'article 17bis, § 1er, alinéa 1er, en projet, il y a lieu de noter que la Banque-carrefour de la sécurité sociale est également incluse dans cette définition bien que cette institution ne soit pas visée dans les définitions figurant à l'article 2, alinéa 1er, 1° et 2° de la loi du 15 janvier 1990, auxquelles se réfère de manière explicite l'article 42 de la loi du 26 juillet 1996.

---

(1) Il va de soi que la disposition à insérer dans la loi du 15 janvier 1990, figurant après la phrase introductive de l'article 1er du projet doit débuter comme suit : "Art. 17bis. § 1er. Les institutions ...".

Puisque l’article 39ter de la loi du 29 juin 1981 fait toutefois explicitement mention de la Banque-carrefour, que l’intention du législateur a manifestement été d’étendre les possibilités existantes d’affiliation à la Société de mécanographie et qu’il a été confirmé au Conseil d’Etat que les dispositions en projet n’impliquent aucunement un élargissement du réseau existant, il peut se justifier que l’article 17bis, § 1er, alinéa 1er, en projet, fasse également mention de la Banque-carrefour.

2. Il ressort du rapport au Roi que plus d’une association pourra être créée. Cela ne se déduit pas clairement du texte de l’article 17bis en projet où, au contraire, il est uniquement question de "l’association" ou de "cette association", ce qui donne plutôt à penser qu’une seule association est prévue.

3. Aux termes de l’article 17bis, § 2, en projet, l’association concernée peut uniquement adopter la forme d’une association sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921. Il va de soi que la création d’une telle association ne dispensera pas celle-ci de respecter la législation relative aux marchés publics. La loi pertinente du 24 décembre 1993 reste en effet applicable à l’association, de même qu’aux institutions qui en font partie (voir à ce sujet l’article 4, § 2, 8° et 10°, de cette loi).

Article 2

L’article 2 peut se terminer par " ... et modifié par les lois du 15 janvier 1990 et du 20 juillet 1990, est abrogé".

Observation finale

Une formule exécutoire doit être ajoutée au projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de
E. WYMEERSCH, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS J. DE BRABANDERE