



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.288/1
van 8 april 2022

avis 71.288/1
du 8 avril 2022

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van het Sociaal
Strafwetboek met het oog op
de oprichting van het
eDossier-platform’

un avant-projet de loi
‘modifiant le Code pénal
social en vue de la mise en
place de la plateforme
eDossier’

Op 31 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek met het oog op de oprichting van het eDossier-platform’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Wouter PAS, staatsraad, en Wim GEURTS, 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 8 april 2022.

*

Le 31 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi ‘modifiant le Code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 5 avril 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Wouter PAS, conseiller d'État, et Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 avril 2022.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“de goedkeuring van een wettelijk kader voor het eDossier onontbeerlijk is opdat de leden van het Informatieveiligheidscomité een beslissing kunnen nemen over de grond van het verzoek om beraadslaging over het eDossier. De beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité is onontbeerlijk om met reële en niet-fictieve gegevens in productie te kunnen gaan.”

2. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

Het genoemde artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, stelt bovendien dat een verzoek om spoedbehandeling “in de aanvraag met bijzondere redenen [moet] worden omkleed”. Nu het gaat om een formele motiveringsverplichting vermag de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag in principe enkel rekening te houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen.

3. De aangehaalde verantwoording van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag vermeldt enkel dat de regeling noodzakelijk is, maar bevat geen enkel pertinent en voldoende concreet gegeven dat het beroep op de spoedprocedure kan wettigen. Er wordt derhalve geenszins aangetoond dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de spoedeisende procedure en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

Het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag is derhalve niet naar behoren gemotiveerd en deze laatste is bijgevolg onontvankelijk.

4. Bovendien dient eraan te worden herinnerd dat, al kan het nog niet vervuld zijn van vormvereisten sinds de wijziging van de wetten op de Raad van State bij de wet van 2 april 2003, niet meer leiden tot de niet-ontvankelijkheid van de adviesaanvraag, het beginsel blijft dat 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 het voorontwerp

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 ontwerptekst en wordt gewaarborgd dat het advies kan worden uitgebracht met volledige kennis van alle ter zake relevante elementen.¹

Dat geldt *a fortiori* voor het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, wanneer het ontwerpen betreft die bij uitstek of uitsluitend betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens, zoals het voorliggende voorontwerp van wet, waarbij de adviesverplichting er precies toe strekt na te gaan of de ontworpen regeling wel in overeenstemming is met de (Europeesrechtelijke) juridische vereisten die worden opgelegd in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

De stellers van het voorontwerp worden dan ook uitgenodigd om dit laatste pas opnieuw om advies aan de Raad van State voor te leggen met – indien het geval zich voordoet – een afdoende gemotiveerde spoedeisende adviesaanvraag, nadat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd bekomen.

*

¹ Zie onder meer adv.RvS 41.417/AV tot 41.420/AV van 6 oktober 2006 over voorontwerpen die geleid hebben tot de wet van 10 mei 2007 ‘tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’, de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen’, de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’ en de wet van 10 mei 2007 ‘tot aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001, 126.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que :

« de goedkeuring van een wettelijk kader voor het eDossier onontbeerlijk is opdat de leden van het Informatieveiligheidscomité een beslissing kunnen nemen over de grond van het verzoek om beraadslaging over het eDossier. De beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité is onontbeerlijk om met reële en niet-fictieve gegevens in productie te kunnen gaan ».

2. En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

L'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, précité, indique en outre que l'urgence doit être « spécialement motivée dans la demande ». Dès lors qu'il s'agit d'une obligation de motivation formelle, la section de législation, pour apprécier la recevabilité d'une demande d'avis, ne peut en principe tenir compte que de la motivation contenue dans la demande proprement dite.

3. La justification du caractère urgent invoquée dans la demande d'avis mentionne uniquement que le dispositif est nécessaire, mais ne contient aucun élément pertinent et suffisamment concret susceptible de justifier le recours à la procédure d'urgence. Il n'est dès lors nullement démontré que le dispositif en projet est à ce point urgent qu'il faut nécessairement recourir à la procédure d'urgence ni pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

Dès lors, le caractère urgent de la demande d'avis n'est pas adéquatement motivé et cette dernière est irrecevable.

4. Il convient en outre de rappeler que, même si depuis la modification des lois sur le Conseil d'État par la loi du 2 avril 2003, le non-accomplissement des formalités ne peut plus conduire à l'irrecevabilité de la demande d'avis, il n'en reste pas moins 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 de l'adapter éventuellement 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 cause¹.

Cette observation s'applique *a fortiori* pour l'avis de l'Autorité de protection des données, lorsqu'il s'agit de projets qui concernent particulièrement ou exclusivement le traitement de données à caractère personnel, comme l'avant-projet de loi à l'examen, l'obligation consultative ayant précisément pour objectif de vérifier si le régime en projet est bien conforme aux exigences juridiques (du droit européen) imposées en matière de traitement de données à caractère personnel.

Les auteurs de l'avant-projet sont dès lors invités à ne soumettre à nouveau ce dernier à l'avis du Conseil d'État, accompagné, s'il y échet, d'une demande d'avis urgente adéquatement motivée, qu'après avoir obtenu l'avis de l'Autorité de protection des données.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹ Voir entre autres l'avis C.E. 41.417/AG à 41.420/AG du 6 octobre 2006 sur des avant-projets devenus respectivement la loi du 10 mai 2007 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' et la loi du 10 mai 2007 'adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie', *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2720/001, p. 126.