



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.382/2
du 9 mai 2022

advies 71.382/2
van 9 mei 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
15 juillet 2002 portant
exécution du chapitre III*bis* du
Titre III de la loi relative à
l'assurance obligatoire soins
de santé et indemnités,
coordonnée le 14 juillet 1994'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
15 juli 2002 tot uitvoering van
Hoofdstuk III*bis* van Titel III
van de wet betreffende de
verplichte verzekering voor
geneeskundige verzorging en
uitkeringen, gecoördineerd op
14 juli 1994'

Le 20 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 juillet 2002 portant exécution du chapitre IIIbis du Titre III de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 mai 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 mai 2022.

*

Op 20 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juli 2002 tot uitvoering van Hoofdstuk IIIbis van Titel III van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 9 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 mei 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

1. L'article 36, paragraphe 4, 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 (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a indiqué qu'une demande d'avis avait été adressée à l'Autorité de protection des données mais que l'avis n'avait pas encore été rendu.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité et le préambule sera complété par la date de l'avis de l'Autorité de protection des données.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, dans la version française, les mots « 5 juillet 2002 » seront remplacés par les mots « 5 juin 2002 ».

2. À l'alinéa 9, il n'y a pas lieu de viser l'avis 62.249/2 du Conseil d'État dès lors que cet avis ne porte pas sur le projet à l'examen.

DISPOSITIF

Article 4

1. L'article 23, alinéa 5, en projet de l'arrêté royal du 15 juillet 2002 'portant exécution du Chapitre IIIbis du Titre III de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994' énonce que

« [l]e Service du contrôle administratif de l'Institut peut apporter des modifications au modèle de déclaration sur l'honneur, repris en annexe I ».

L'annexe I est une annexe constituée d'un ensemble structuré qui est détaché du dispositif de l'arrêté royal de sorte qu'elle ne peut être modifiée, remplacée ou abrogée que par l'auteur du dispositif, à savoir le Roi ¹. Sous peine de violer les règles d'adoption et de publication des normes réglementaires, il n'est pas admissible d'autoriser un service d'une administration à apporter des modifications à un arrêté royal.

Dès lors que la fixation du modèle de déclaration sur l'honneur constitue un point de détail et une mesure purement technique, l'auteur du projet pourrait soit déléguer au ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions la compétence d'apporter des modifications à l'annexe I de l'arrêté royal du 15 juillet 2002, soit abroger l'annexe I et habiliter le service du contrôle administratif de l'Institut à établir le modèle de déclaration sur l'honneur, étant entendu qu'en ce cas également la publication du modèle doit être assurée au *Moniteur belge*.

L'article 4 sera revu en ce sens.

Article 7

L'article 7 prévoit que l'arrêté en projet produira ses effets le 1^{er} janvier 2022, à l'exception de l'article 5, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit, que la rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi et qu'en l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels ².

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 170.

² En ce sens, l'avis 54.470/2 donné le 4 décembre 2013 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 11 février 2014 'portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54470>), l'avis 58.508/2 donné le 14 décembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 24 février 2016 'portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58508>) et l'avis 70.373/2 donné le 23 novembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 8 février 2022 'portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale et portant modification de l'arrêté ministériel du 22 novembre 2016 portant la pondération et la répartition en classes

Il revient à l'auteur du projet de s'assurer que la portée rétroactive s'inscrit dans l'une de ces hypothèses.

Son attention est notamment attirée sur le fait que la rétroactivité de l'article 6 du projet, qui modifie le modèle de déclaration sur l'honneur, n'est pas admissible si elle a pour effet de rendre irrégulières les demandes introduites, depuis le 1^{er} janvier 2022, sur la base du modèle actuellement en vigueur.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

1. Krachtens artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘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 (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening en met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, dient de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te worden geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister te kennen gegeven dat aan de Gegevensbeschermingsautoriteit een adviesaanvraag gericht was, maar dat het advies nog niet uitgebracht was.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste vervuld wordt en dat de aanhef vervolgens aangevuld wordt met de datum van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet eveneens voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten ‘op de Raad van State’ aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In de Franse tekst van het tweede lid moeten de woorden “5 juillet 2002” worden vervangen door de woorden “5 juin 2002”.
2. In het negende lid, behoort niet naar advies 62.249/2 van de Raad van State verwezen te worden, aangezien dat advies geen betrekking heeft op voorliggend ontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 4

1. Het ontworpen artikel 23, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 2002 ‘tot uitvoering van Hoofdstuk IIIbis van Titel III van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ luidt als volgt:

“De dienst voor administratieve controle van het Instituut kan wijzigingen aanbrengen in het model van de verklaring op erewoord, gevoegd in bijlage I.”

Bijlage I is een bijlage die bestaat in een gestructureerd geheel dat uit het dispositief van het koninklijk besluit gehaald is, zodat ze alleen gewijzigd, vervangen of opgeheven kan worden door de steller van het dispositief, te weten de Koning.¹ Teneinde de regels voor het vaststellen en bekendmaken van verordeningen niet te schenden, kan niet aanvaard worden dat een dienst van een bestuur wijzigingen aanbrengt in een koninklijk besluit.

Aangezien het vaststellen van het model van de verklaring op erewoord een detailkwestie en een louter technische maatregel is, zou de steller van het ontwerp aan de minister bevoegd voor Sociale Zaken de bevoegdheid kunnen opdragen om wijzigingen aan te brengen in bijlage I bij het koninklijk besluit van 15 juli 2002 ofwel zou hij die bijlage kunnen opheffen en aan de dienst voor administratieve controle van het Instituut de bevoegdheid kunnen verlenen om het model van de verklaring op erewoord op te stellen, met dien verstande dat er in dat geval ook voor gezorgd moet worden dat het model in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt.

Artikel 4 moet in die zin herzien worden.

Artikel 7

Volgens artikel 7 heeft het ontworpen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2022, met uitzondering van artikel 5, dat in werking treedt op 1 januari 2023.

Er wordt aan herinnerd dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben, dat terugwerkende kracht evenwel

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 170.

verantwoord kan zijn indien ze bij de wet toegestaan is en dat, indien ze niet bij de wet toegestaan is, terugwerkende kracht alleen bij wijze van uitzondering aanvaard kan worden, inzonderheid wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtstoestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.²

De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen dat de terugwerkende kracht in één van die gevallen in te passen valt.

Hij wordt er inzonderheid opmerkzaam op gemaakt dat de terugwerkende kracht van artikel 6 van het ontwerp, waarbij het model van de verklaring op erewoord gewijzigd wordt, niet aanvaard kan worden indien ze tot gevolg heeft dat de aanvragen die, sedert 1 januari 2022, op grond van het huidige model ingediend zijn, onregelmatig worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

² Zie in die zin advies 54.470/2, gegeven op 4 september 2013 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 11 februari 2014 ‘houdende de weging en de indeling in klassen van ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54470.pdf>), advies 58.508/2, gegeven op 14 december 2015 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 24 februari 2016 ‘houdende de weging en de indeling in klassen van de ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58508.pdf>) en advies 70.373/2, gegeven op 23 november 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 8 februari 2022 ‘houdende de weging en de indeling in klassen van ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie en tot wijziging van het ministerieel besluit van 22 november 2016 houdende de weging en de indeling in klassen van de ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van het secretariaat van de geïntegreerde politie (SSGPI)’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70373.pdf>).