



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.846/2/V
du 22 août 2022

advies 71.846/2/V
van 22 augustus 2022

sur

over

un avant-projet de loi
‘instaurant le « Trajet Retour
Au Travail » sous la
coordination du
« Coordinateur Retour Au
Travail » dans l’assurance
indemnités des travailleurs
indépendants et des conjoints
aidants’

een voorontwerp van wet ‘tot
invoering van het “Terug Naar
Werk-traject” onder de
coördinatie van de “Terug
Naar Werk-coördinator” in de
uitkeringsverzekering voor
zelfstandigen en meewerkende
echtgenoten’

Le 7 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles, du Renouveau démocratique et du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 23 août 2022, sur un avant-projet de loi 'instaurant le « Trajet Retour Au Travail » sous la coordination du « Coordinateur Retour Au Travail » dans l'assurance indemnités des travailleurs indépendants et des conjoints aidants'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 22 août 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

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 22 août 2022.

*

Op 7 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen, Democratische Vernieuwing en Buitenlandse Handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 23 augustus 2022 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot invoering van het "Terug Naar Werk-traject" onder de coördinatie van de "Terug Naar Werk-coördinator" in de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 22 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste 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 22 augustus 2022.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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.

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

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

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)' (ci-après : « le RGPD »), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de ce règlement, et 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 de données à caractère personnel.

Il ressort du dispositif en projet et du commentaire de l'article 2 qu'est prévue « la création d'un 'Dossier Retour Au Travail' électronique au sein de l'organisme assureur pour chaque titulaire reconnu en incapacité de travail qui participe au 'Trajet Retour Au Travail' et auquel ce 'Coordinateur Retour Au Travail' et le médecin-conseil ont accès ». Ces dispositions impliquent le traitement de données à caractère personnel des intéressés.

Interrogée sur la consultation de l'Autorité de protection des données sur ce point, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'avis de l'APD n'a pas été demandé dans le cadre de ce dossier. Il convient en effet de noter que, en ce qui concerne les catégories de données et le traitement de ces données mentionnées dans le Dossier 'Retour Au Travail', la même disposition s'applique que dans le régime des travailleurs salariés (cf. article 25/1, alinéa 3 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 renvoyant à l'article 100, § 1^{er}/2 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994). Tout comme dans le régime des travailleurs salariés, l'autorisation du travailleur indépendant est expressément demandée afin de pouvoir traiter les données (cf. article 25/5, § 2 et article 25/6). La réglementation applicable au régime des indépendants en matière de traitement des données étant identique dans son contenu à celle applicable au régime des salariés, il n'y a pas lieu, à notre avis, de demander un nouvel avis à l'Autorité de protection des données. Les ajustements demandés par l'Autorité de protection des données sur les projets soumis à l'avis et qui concernaient le régime des travailleurs salariés ont été effectivement réalisés et peuvent donc également être constatés

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

et intégrés dans les textes en projet concernant le régime des indépendants. Vous trouverez ci-dessus à toutes fins utiles l'avis rendu par l'APD le 4 octobre 2021 ».

L'avis de l'Autorité de protection des données est donc requis et il doit être sollicité de telle manière que, si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas également des suites réservées au présent avis, ces modifications devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Comme cela ressort de son intitulé, l'avant-projet de loi tend à instaurer « le 'Trajet retour au travail' sous la coordination du 'Coordinateur Retour Au Travail' dans l'assurance indemnités des travailleurs indépendants et des conjoints aidants ».

L'article 2, 1^o, de l'avant-projet prévoit une large habilitation au Roi pour déterminer les différentes modalités du « Trajet Retour au Travail » dans l'assurance indemnités des travailleurs indépendants et des conjoints aidants sous la coordination d'un « Coordinateur Retour Au Travail » avec la création d'un « Dossier Retour Au Travail » électronique au sein de l'organisme assureur (article 86, § 3, alinéa 3, en projet de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, ci-après : « la loi coordonnée »).

2. L'avant-projet participe à la mise en œuvre du droit à la sécurité sociale et du droit à la protection de la santé consacrés par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution. La phrase introductive de l'article 23, alinéa 3, précise que ces droits sont compris parmi les droits économiques, sociaux et culturels. Aux termes de l'alinéa 2 de cette disposition, il appartient notamment à la loi de « garanti[r], en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et [de] détermine[r] les conditions de leur exercice ».

La portée du principe de légalité déduit de l'article 23 de la Constitution a été précisée comme suit dans l'avis 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 par la section de législation sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale' :

« Il ressort tant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que des avis de la section de législation que l'article 23 de la Constitution doit être considéré comme une des dispositions de la Constitution qui réservent certaines matières au législateur compétent ¹⁻².

¹ Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : Voir par exemple l'avis n° 41.413/1 donné le 19 octobre 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2006 'instaurant les conditions d'octroi d'une allocation d'adoption en faveur des travailleurs indépendants', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/41413.pdf> ; l'avis n° 50.623/AG donné le 24 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2012 'houdende de Vlaamse sociale bescherming', Doc. parl., Parl. Fl., 2011-2012, n° 1603/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50623.pdf> ; l'avis n° 63.399/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes'.

² Note de bas de page n° 17 de l'avis cité : Selon la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution reconnaît une compétence au législateur (formel) et garantit ainsi l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue (voir C.C., 5 mai 2009, n° 73/2009, B.3.4).

Le principe de légalité consacré par l'article 23 de la Constitution n'interdit pas au législateur de déléguer au pouvoir exécutif des compétences relativement à ces matières, mais il requiert que ces délégations soient suffisamment encadrées. À la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle il appartient au législateur de déterminer les conditions d'exercice des droits mentionnés à l'article 23 de la Constitution, ce qui autorise le législateur, après avoir arrêté les principes applicables en la matière, à accorder des délégations au pouvoir exécutif³, la section de législation a considéré que le principe de légalité consacré par l'article 23 de la Constitution implique une obligation pour le législateur de définir les éléments essentiels du régime qu'il souhaite mettre en place et donc qu'il ne lui est pas permis de confier au pouvoir exécutif le soin de régler ces éléments essentiels⁴.

Faisant application de cette conception, l'assemblée générale de la section de législation, dans son avis n° 50.623/AG donné le 24 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2012 'relatif à la protection sociale flamande', décrivait comme suit les contours des habilitations susceptibles d'être accordées aux exécutifs compétents dans les matières visées par l'article 23 de la Constitution :

(traduction)

'I. En ce qui concerne le principe de légalité

24. Selon l'exposé des motifs, le décret en projet pourvoit à l'exécution de l'article 23 de la Constitution. Les mesures qu'il contient peuvent en effet être regardées comme une mise en œuvre du 'droit à l'aide sociale' visé à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

25. En application de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, il revient à 'la loi, [au] décret ou [à] la règle visée à l'article 134 [de] garantir [...] les droits économiques, sociaux et culturels et [de] détermine[r] les conditions de leur exercice'. Il ressort tant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que des avis de la section de législation du Conseil d'État que l'article 23 de la Constitution doit être considéré comme une des dispositions de la Constitution 'qui réservent certaines matières à un législateur'⁵⁻⁶.

26. Toutefois, il résulte également de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'il ne peut se déduire de la circonstance que l'article 23, alinéa 2, de la Constitution dispose que le législateur compétent '[détermine] les conditions [d']exercice' des droits qui y sont garantis que le législateur compétent ne pourrait pas charger le pouvoir exécutif de la 'mise en œuvre' des droits (fondamentaux sociaux et économiques)⁷ qu'il organise ou

³ Note de bas de page n° 18 de l'avis cité : Voir notamment C.C., 1^{er} avril 1998, n° 37/1998, B.4.4 ; C.C., 17 avril 2008, n° 64/2008, B.32.1 ; C.C., 28 avril 2011, n° 56/2011, B.8.1.

⁴ Note de bas de page n° 19 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités en note 17 (lire : « 16 »).

⁵ Note de bas de page n° 20 de l'avis cité : Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Voir, à titre d'exemple, l'avis 41.413/1 du 19 octobre 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2006 instaurant les conditions d'octroi d'une allocation d'adoption en faveur des travailleurs indépendants.

⁶ Note de bas de page n° 21 de l'avis cité : Note de bas de page n° 38 de l'avis cité : La Cour constitutionnelle estime que, dans son article 23, la Constitution a investi le législateur (formel) d'un pouvoir et qu'elle a prévu l'intervention d'une assemblée élue démocratiquement. Si tel n'était pas le cas, la Cour ne serait en effet pas compétente pour contrôler les délégations au regard de l'article 23 de la Constitution (voir par exemple Cour constitutionnelle, n° 73/2009, 5 mai 2009, B.3.4.).

⁷ Note de bas de page n° 22 de l'avis cité : Note de bas de page n° 39 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 43/2006, 15 mars 2006, B.21 (en ce qui concerne le droit à l'aide sociale) ; Cour constitutionnelle, n° 64/2008, 17 avril 2008, B.32.1 (en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale).

garantit, ou des 'choix'⁸, des 'principes'⁹, 'limites'¹⁰ ou 'éléments essentiels'¹¹, que le législateur lui-même a préalablement opérés, définis ou fixés. Pour apprécier si une délégation accordée au gouvernement dans des matières auxquelles s'applique l'article 23 de la Constitution n'est pas excessive, la Cour constitutionnelle tient plus particulièrement compte de la nature de la matière réglée, comme par exemple le fait qu'un règlement global de la matière par le législateur 'mettrait en cause l'efficacité des politiques qu'il arrête'¹², le fait que lesdites 'mesures peuvent [...] facilement être adaptées pour rencontrer les nécessités de l'évolution technique'¹³, le fait qu'une disposition générale et abstraite est inconciliable avec le choix du législateur d'adapter une aide proposée en fonction des besoins des bénéficiaires concernés¹⁴, le fait que la réglementation '[doit pouvoir] être adapté[e] de manière relativement souple à l'évolution des besoins et moyens'¹⁵ dans le domaine politique concerné ou à la nature 'particulièrement technique et complexe'¹⁶ de la réglementation. Dans des arrêts plus récents, la Cour a même jugé qu'une délégation était admissible pour autant que les habilitations portent sur 'l'exécution'¹⁷ ou 'l'adoption'¹⁸ de mesures 'dont l'objet a été déterminé par le législateur compétent'. Il ressort néanmoins de ces arrêts que pour définir l'objet d'un droit fondamental social, économique ou culturel à garantir, le législateur ne peut pas se contenter de confier simplement au gouvernement le soin de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel de ces droits.

27. Le projet comporte différentes délégations au gouvernement flamand. Il apparaît au Conseil d'État que, dans la mesure où ces délégations confient simplement au gouvernement le soin de déterminer des éléments essentiels concernant la portée¹⁹ et les

⁸ Note de bas de page n° 23 de l'avis cité : Note de bas de page n° 40 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 147/2005, 28 septembre 2005, B.11.6.

⁹ Note de bas de page n° 24 de l'avis cité : Note de bas de page n° 41 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 37/98, 1^{er} avril 1998, B.4.4; Cour constitutionnelle, n° 103/2006, 21 juin 2006, B.3.3.

¹⁰ Note de bas de page n° 25 de l'avis cité : Note de bas de page n° 42 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 18/98, 18 février 1998, B.6.

¹¹ Note de bas de page n° 26 de l'avis cité : Note de bas de page n° 43 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 189/2005, 14 décembre 2005, B.10.3 ; Cour constitutionnelle, n° 66/2007, 26 avril 2007, B.10.7.

¹² Note de bas de page n° 27 de l'avis cité : Note de bas de page n° 44 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 189/2005, 14 décembre 2005, B.10.3.

¹³ Note de bas de page n° 28 de l'avis cité : Note de bas de page n° 45 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 189/2005, 14 décembre 2005, B.10.3.

¹⁴ Note de bas de page n° 29 de l'avis cité : Note de bas de page n° 46 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 43/2006, 15 mars 2006, B.21.

¹⁵ Note de bas de page n° 30 de l'avis cité : Note de bas de page n° 47 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 103/2006, 21 juin 2006, B.3.6.

¹⁶ Note de bas de page n° 31 de l'avis cité : Note de bas de page n° 48 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 64/2008, 17 avril 2008, B.32.2.

¹⁷ Note de bas de page n° 32 de l'avis cité : Note de bas de page n° 49 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 101/2008, 10 juillet 2008, B.39; Cour constitutionnelle, n° 182/2008, 18 décembre 2008, B.6.3. Voir aussi Cour constitutionnelle, n° 73/2009, 5 mai 2009, B.6.4.

¹⁸ Note de bas de page n° 33 de l'avis cité : Note de bas de page n° 50 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 135/2010, 9 décembre 2010, B.15 (en l'espèce, il s'agissait d'un système de programmation des lits dans les maisons de repos et les maisons de repos et de soins); Cour constitutionnelle, n° 151/2010, 22 décembre 2010, B.4 (en l'espèce, le gouvernement était habilité à définir des valeurs limites d'émission et d'immission des nuisances sonores, les méthodes et les instruments de mesure).

¹⁹ Note de bas de page n° 34 de l'avis cité : Note de bas de page n° 51 de l'avis cité : C'est ainsi, par exemple, que l'article 43, § 3, du projet laisse tout simplement au gouvernement flamand le soin de fixer le montant de la « prime

conditions d'octroi²⁰ des droits sociaux à garantir ainsi que le champ d'application personnel du dispositif en projet²¹, le décret en projet se heurte au principe de légalité inscrit à l'article 23, alinéa 2, de la Constitution²².

C'est au législateur décréteur qu'il appartient d'intégrer dans le décret même des règles qui précisent la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application, ou, à tout le moins, des dispositions – qui, par exemple, prévoient des critères ou des procédures, déterminent des minimums et des maximums, etc. – qui permettront au gouvernement d'en définir plus précisément la teneur²³.

La Cour constitutionnelle a, à plusieurs reprises, réitéré sa jurisprudence selon laquelle l'article 23 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que le législateur accorde des délégations dans les matières réservées visées par cette disposition pour autant que ces délégations portent sur des 'mesures'²⁴, sur 'l'exécution de mesures'²⁵, sur 'l'adoption de mesures'²⁶ ou sur des 'compétences'²⁷ dont l'objet a été déterminé par le législateur compétent. Elle a également jugé que 'l'article 23 de la Constitution ne s'oppose nullement à ce que le législateur confie au Roi le pouvoir de préciser une matière déterminée, dont il désigne l'objet'²⁸. Enfin, à propos du droit à l'aide juridique mentionné à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, la Cour constitutionnelle, après avoir rappelé que des délégations au pouvoir exécutif sont possibles 'pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet', a affirmé que la disposition constitutionnelle précitée 'n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit à l'aide juridique et ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci'²⁹.

pour les jeunes enfants » et que l'article 46 du projet l'habilite simplement à arrêter « les montants maximums pour l'application du maximum à facturer ».

²⁰ *Note de bas de page n° 35 de l'avis cité : Note de bas de page n° 52 de l'avis cité* : C'est ainsi, par exemple, que l'article 44, 2°, du projet laisse tout simplement au gouvernement flamand le soin de fixer les conditions d'attribution du soutien préventif aux familles (voir également l'observation n° 18 pour l'intérêt de régler les modalités) et que l'article 32 § 1^{er}, du projet, l'habilite tout simplement à déterminer l'âge à partir duquel la cotisation annuelle doit être payée.

²¹ *Note de bas de page n° 36 de l'avis cité : Note de bas de page n° 53 de l'avis cité* : C'est ainsi, par exemple, que l'article 30, § 2, du projet permet au gouvernement flamand de limiter le nombre de bénéficiaires dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale en fixant le délai dans lequel les habitants de cette région doivent s'affilier dès que possible à la caisse de soins, sans que le projet ne précise les modalités de fixation de ce délai.

²² *Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Note de bas de page n° 54 de l'avis cité* : Une observation similaire a déjà été formulée dans l'avis 44.583/3 du 11 juin 2008 concernant un projet qui est devenu le décret du 19 décembre 2008 modifiant le décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2007-2008, n° 1810/1, p. 28) et dans l'avis 39.536/VR/3 du 24 janvier 2006 concernant un projet à l'origine du décret du 15 décembre 2006 portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, n° 824/1, p. 63).

²³ *Note de bas de page n° 38 de l'avis cité : Doc. parl.*, Parl. fl., 2011-2012, n° 1603/1, pp. 129 à 166, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60623.pdf>. Voir également l'avis n° 58.140/4 donné le 5 octobre 2015 sur avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 3 décembre 2015 'relatif à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 527/1, pp. 46 et 47, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58140.pdf>.

²⁴ *Note de bas de page n° 39 de l'avis cité* : C.C., 5 mars 2015, n° 24/2015, B.39 ; 30 avril 2015, n° 47/2015, B.7.

²⁵ *Note de bas de page n° 40 de l'avis cité* : C.C., 11 juillet 2013, n° 110/2013, B.4 ; 3 avril 2014, n° 62/2014, B.3.2.

²⁶ *Note de bas de page n° 41 de l'avis cité* : C.C., 28 juin 2012, n° 84/2012, B.5.2 ; 17 mars 2016, n° 42/2016, B.8.1.

²⁷ *Note de bas de page n° 42 de l'avis cité* : C.C., 6 octobre 2016, n° 125/2016, B.16.1.

²⁸ *Note de bas de page n° 43 de l'avis cité* : C.C., 12 juillet 2012, n° 88/2012, B.13.3.

²⁹ *Note de bas de page n° 44 de l'avis cité* : C.C., 15 juin 2017, n° 71/2017, B.9 ; 21 juin 2018, n° 77/2018, B.5.4.

Des données jurisprudentielles exposées ci-avant, il paraît ressortir que l'article 23 de la Constitution, en instaurant la garantie de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue pour la consécration des droits économiques, sociaux et culturels et la détermination des conditions de leur exercice, n'obligerait pas le législateur à régler lui-même l'ensemble des éléments essentiels de la matière et autoriserait en conséquence le législateur à habilitier le pouvoir exécutif à régler des éléments essentiels du régime juridique considéré, dès lors que l'objet des mesures sur lesquelles porte la délégation a été déterminé par le législateur.

Il résulte toutefois des avis de la section de la législation en la matière ³⁰ que celle-ci considère qu'il ne peut être déduit de la jurisprudence constitutionnelle précitée que le législateur pourrait, après avoir déterminé 'l'objet' d'un droit social, économique ou culturel entrant dans les prévisions de l'article 23 de la Constitution, attribuer sans plus au Gouvernement le pouvoir de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel d'un tel droit ³¹. Il importe en effet de ne pas priver d'effet utile la distinction qu'opère la Constitution entre les matières qui ne sont pas réservées au législateur et pour lesquelles il appartient à celui-ci de décider s'il règle la matière lui-même ou s'il la confie au pouvoir exécutif, en application de l'article 105 de la Constitution pour ce qui concerne l'autorité fédérale et de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour ce qui concerne les entités fédérées ³²⁻³³, et les matières constitutionnellement réservées au législateur, pour lesquelles le même choix ne peut revenir dans les mêmes termes au législateur. Compte tenu de la nécessité de donner un effet utile à la distinction que la Constitution établit entre les matières réservées au législateur et les matières non réservées, la section de législation est d'avis que l'obligation de déterminer l'objet des mesures sur lesquelles la délégation porte dans une matière réservée au législateur par l'article 23 de la Constitution implique qu'il appartient à celui-ci d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les

³⁰ *Note de bas de page n° 45 de l'avis cité* : Voir par exemple, outre les avis déjà cités, l'avis n° 54.820/1 donné le 24 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret de l'autorité flamande du 25 avril 2014 'houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54820.pdf>, l'avis n° 58.321/1-2-3-4-VR donné le 28 octobre 2015 sur un avant-projet devenu la 'Loi-programme (I)' du 26 décembre 2015, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1479, pp. 85-122, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58321.pdf> et l'avis n° 62.338/2 donné le 13 décembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales', *Doc. parl.*, Parl. Wall., 2017-2018, n° 989/1, pp. 65-87, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62338.pdf>.

³¹ *Note de bas de page n° 46 de l'avis cité* : La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis n° 62.477/1 donné le 19 février 2018 sur un avant-projet devenu le décret de l'autorité flamande du 6 juillet 2018 'betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging', *Doc. parl.*, Parl. Fl., 2017-2018, n° 1588/1, pp. 191-224, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62477.pdf>.

³² *Note de bas de page n° 47 de l'avis cité* : L'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' rend l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 applicable au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

³³ *Note de bas de page n° 48 de l'avis cité* : Comme la Cour constitutionnelle l'a rappelé à diverses reprises, « [d]ans les matières que la Constitution ne réserve pas à la loi, il appartient, en principe, au législateur de décider s'il règle lui-même ces matières ou si, au contraire, il confie au pouvoir exécutif le soin d'établir une réglementation. En principe, il appartient également au législateur de décider si, dans ces matières, une telle habilitation du pouvoir exécutif doit être soumise ou non à des restrictions » (C.C., 8 mars 2012, n° 36/2012, B.6.1). Voir également, dans le même sens : C.C., 18 juillet 2013, n° 107/2013, B.10.2 ; 11 juin 2015, n° 86/2015, B.8 ; 28 avril 2016, n° 56/2016, B.14.4 ; 28 avril 2016, n° 57/2016, B.24.

conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution »³⁴.

À la lumière de ces considérations, il y a lieu de constater qu'en l'espèce, en habilitant le Roi à « détermine[r] les différentes modalités du 'Trajet Retour Au Travail' dans [l'assurance indemnités en faveur des travailleurs indépendants et des aidants] », l'article 86, § 3, alinéa 3, en projet de la loi coordonnée, délègue au Roi la plupart des aspects de la réglementation envisagée, relevant de ses éléments essentiels, même si quelques éléments essentiels sont réglés par les dispositions en projet.

Ainsi, par exemple, ne sont pas déterminées dans l'avant-projet les hypothèses dans lesquelles peuvent ou doivent se dérouler le « Trajet Retour Au Travail » ni le rôle du « Coordinateur Retour Au Travail » ni les modalités minimales de la procédure dans laquelle s'inscrit son intervention.

Par comparaison, dans le cadre de l'assurance indemnités des travailleurs salariés, l'article 100, § 1^{er}/1, de la loi coordonnée dispose plus complètement comme suit :

« Le 'Coordinateur Retour Au Travail' au sein de la mutualité débute, en concertation avec le titulaire reconnu en incapacité de travail et le médecin-conseil, un 'Trajet Retour Au Travail' si une réintégration peut être envisagée pour ce titulaire au vu de ses capacités restantes.

Un 'Trajet Retour Au Travail' visé à l'alinéa précédent concerne tout trajet qui a pour but de soutenir le plus rapidement possible le titulaire reconnu incapable de travailler en mettant en place un accompagnement adapté en vue de l'exercice d'un emploi correspondant à ses possibilités et ses besoins sous la coordination du 'Coordinateur Retour Au Travail', après un renvoi par le médecin-conseil sur la base d'une évaluation de ses capacités restantes ou à la demande du titulaire lui-même. Le cas échéant, un plan de réintégration multidisciplinaire est élaboré, après concertation approfondie entre le titulaire, le 'Coordinateur Retour Au Travail', le médecin-conseil et tous les autres acteurs concernés durant un trajet de réintégration visant la réinsertion socio-professionnelle dans le cadre d'un tel 'Trajet Retour Au Travail'. Ce plan fait l'objet d'un suivi régulier.

Le Roi détermine les conditions minimales à remplir pour pouvoir exercer en tant que 'Coordinateur Retour Au Travail' au sein de la mutualité, ainsi que les missions du 'Coordinateur Retour Au Travail' dans le cadre du 'Trajet Retour Au Travail' visé à l'alinéa 1^{er}.

³⁴ Avis 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-813/1, pp. 64 à 90 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63964.pdf>), observation générale III (*ibidem*, pp. 76 à 82). Voir aussi en ce sens l'avis 67.653/4-2V donné le 3 août 2020 sur un avant-projet devenu le décret du 22 octobre 2020 'relatif aux aides pour le journalisme d'investigation en Communauté française', observation générale II (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 122/1, pp. 16 à 37 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67653.pdf>), l'avis 70.026/1-2-3 donné le 28 septembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 18 mai 2022 'portant des dispositions diverses urgentes en matière de santé', observation formulée sous l'article 110 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2320/1, pp. 611 et 612 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70026.pdf>), et l'avis 71.679/2 donné le 13 juillet 2022 sur l'avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif au parcours d'éducation culturelle et artistique', observation générale n° I, 2.

Le Roi détermine les acteurs impliqués dans l'élaboration du plan de réintégration multidisciplinaire visé à l'alinéa 2, ainsi que son contenu et ses modalités. Il détermine également les modalités du suivi régulier de ce plan de réintégration multidisciplinaire.

Le Roi peut déterminer durant quelle période du 'Trajet Retour Au Travail', visé à l'alinéa 1^{er}, il est présumé que le titulaire atteint le degré d'incapacité de travail requis au sens du paragraphe 1^{er} ».

3. Ainsi qu'il a été exposé dans l'observation formulée sur les formalités préalables, l'avant-projet implique par ailleurs des traitements de données à caractère personnel dans le cadre du « Dossier Retour Au Travail » dont la création est prévue en son principe par l'article 86, § 3, alinéa 3, en projet de la loi coordonnée, qui constituent des ingérences dans le droit des intéressés à la protection de leur vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution.

Cette disposition est libellée comme suit :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

Dans son avis 70.542/AG/AV donné le 24 décembre 2021 sur un avant-projet de loi 'relatif à la vaccination obligatoire des professionnels des soins de santé contre la COVID-19', la section de législation a observé ce qui suit quant à la portée du principe de légalité déduit de cette disposition constitutionnelle :

« 62. Pour être admissible au regard des dispositions précitées, l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification objective et raisonnable et, par conséquent, être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur ³⁵. Si les ingérences prévues par le projet à l'examen poursuivent un objectif légitime (voy. supra, n^{os} 43 à 45), il convient de vérifier le respect des exigences de légalité (i), de pertinence et de proportionnalité (ii).

i) La légalité

³⁵ Note de bas de page n° 122 de l'avis cité : Avis 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' (Doc. parl., Chambre, 2017-2018, n° 54-3126/001, pp. 402 à 456 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63192.pdf> ; avis 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu 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' (Doc. parl., Chambre, 2017-2018, n° 54-3185/001, pp. 120 à 145, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>).

63. Sur le principe de légalité inhérent au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution, l'assemblée générale de la section de législation a exposé ce qui suit dans son avis 68.936/AG précité :

‘Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle ³⁶.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ³⁷.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données' ³⁸. [...] » ³⁹.

La Cour constitutionnelle s'est prononcée dans le même sens dans son arrêt n° 33/2022 du 10 mars 2022 ⁴⁰.

En l'espèce, nombre d'éléments essentiels au sens de la jurisprudence et de la législation précitées, relatifs au traitement des données dans le cadre du « Dossier Retour Au Travail » des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, ne sont pas réglés dans l'avant-projet.

Par comparaison, dans l'assurance indemnités des travailleurs salariés, l'article 100, § 1^{er}/2, de la loi coordonnée contient les éléments suivants :

« Dans le cadre du 'Trajet Retour Au Travail' du titulaire reconnu en incapacité de travail visé au paragraphe 1^{er}/1, il est créé un 'Dossier Retour Au Travail' électronique au sein de l'organisme assureur. Le 'Coordinateur Retour Au Travail' et le médecin-conseil

³⁶ Note de bas de page n° 123 de l'avis cité : Note de bas de page n° 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

³⁷ Note de bas de page n° 124 de l'avis cité : Note de bas de page n° 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

³⁸ Note de bas de page n° 125 de l'avis cité : Avis 68.936/AG précité, observation n° 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>).

³⁹ Avis 70.542/AG/AV donné le 24 décembre 2021 sur un avant-projet de loi 'relatif à la vaccination obligatoire des professionnels des soins de santé contre la COVID-19', observations n°s 62 et 63 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2533/1, pp. 57 à 119 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70542.pdf>).

⁴⁰ C.C., n° 33/2022, 10 mars 2022, B.13.1.

ont accès à ce 'Dossier Retour Au Travail'. Les catégories de données suivantes sont enregistrées dans ce 'Dossier Retour Au Travail' :

1° des données d'identité du titulaire participant au 'Trajet Retour Au Travail', à savoir le numéro d'identification visé à l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, le nom, le prénom, le sexe, la date de naissance et le lieu de résidence principale ;

2° les données de santé liées à l'estimation du fonctionnement et des possibilités pour le titulaire de reprendre, moyennant accompagnement, le travail ;

3° les données de carrière du titulaire ;

4° l'enregistrement par le 'Coordinateur Retour Au Travail' des différents moments de contact et actions, y compris le plan de réintégration multidisciplinaire rédigé le cas échéant, au cours du 'Trajet Retour Au Travail'.

Le traitement des données à caractère personnel visé à l'alinéa précédent, poursuit les finalités de traitement suivantes après le consentement exprès écrit du titulaire :

1° le gestion du 'Trajet Retour Au Travail' par le 'Coordinateur Retour Au Travail' comme l'organisation des différents moments de contact avec le titulaire et le suivi des différentes actions convenues enregistrées ;

2° le suivi du 'Trajet Retour Au Travail' par le médecin-conseil en concertation avec le 'Coordinateur Retour Au Travail' ;

3° l'échange de données avec toute personne physique ou morale impliquée dans le cadre de l'exécution du 'Trajet Retour Au Travail' de ce titulaire pour, avec son consentement, réaliser les différentes étapes du trajet susvisé et, le cas échéant, élaborer le plan de réintégration multidisciplinaire et en effectuer le suivi ;

4° l'échange des données avec le conseiller en prévention-médecin du travail dans le cadre du renvoi du titulaire lié par un contrat de travail, après consentement de celui-ci, et avec le soutien nécessaire par le 'Coordinateur Retour Au Travail', après un moment de contact avec ce titulaire dans le cadre du 'Trajet Retour Au Travail', vers le conseiller en prévention-médecin du travail en vue de la demande de visite préalable à la reprise du travail telle que visée à l'article I.4-36 du code du bien-être au travail ou du démarrage d'un trajet de réintégration visé au chapitre VI du livre I, titre 4 du code précité, ainsi que si le conseiller en prévention-médecin du travail est informé qu'il est examiné en détail pour ce titulaire dans le cadre d'un 'Trajet Retour Au Travail' quelles actions de réadaptation et/ou d'orientation lui conviennent.

Les organismes assureurs agissent, chacun dans le cadre de leur compétence, en tant que responsables du traitement des données à caractère personnel visé à l'alinéa 1^{er}.

Les données personnelles visées à l'alinéa 1^{er} sont conservées durant trois ans. Ce délai commence à courir le 1^{er} janvier qui suit la clôture du dossier d'incapacité de travail auprès de l'organisme assureur ».

4. Il faut en conclure que, s'agissant des traitements de données à caractère personnel, c'est au législateur qu'il appartient de prévoir les éléments essentiels du « Trajet Retour Au Travail » sous la coordination du « Coordinateur Retour Au Travail » et du « Dossier Retour Au Travail » électronique dans l'assurance indemnités des travailleurs indépendants et des conjoints aidants.

La circonstance qu'il serait envisagé, en l'espèce, que de futurs arrêtés royaux d'exécution se basent totalement ou partiellement sur le dispositif existant pour l'assurance indemnités des travailleurs salariés (article 100, § 1^{er}/1 et § 1^{er}/2, de la loi coordonnée, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 12 décembre 2021 'instaurant le « Trajet Retour Au Travail » sous la coordination du « Coordinateur Retour Au Travail » dans l'assurance indemnités des travailleurs salariés') n'est pas en soi pertinente dès lors qu'afin de respecter le principe de légalité, il revient au législateur de consacrer de manière explicite un tel encadrement des habilitations qu'il entend conférer au Roi en la matière.

L'avant-projet doit être fondamentalement revu afin de satisfaire aux exigences précitées.

Dès lors que l'intention serait de s'inspirer largement du régime de l'assurance indemnités applicable aux travailleurs salariés, l'attention de l'auteur du texte est attirée sur les observations formulées par la section de législation dans son avis 69.988/2 donné le 13 octobre 2021 sur l'avant-projet devenu la loi du 12 décembre 2021 ⁴¹.

5. En raison de l'importance de cette observation, les articles 3 et 4 de l'avant-projet n'ont pas été examinés plus avant.

*

⁴¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2313/1, pp. 29 à 375, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69988.pdf>.

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

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)’ (hierna: “de AVG”), 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’, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Uit het ontworpen dispositief en de toelichting bij artikel 2 blijkt dat er wordt voorzien in “de creatie van een elektronisch ‘Terug Naar Werk-dossier’ [binnen de verzekeringsinstelling] (...) voor elke arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die deelneemt aan het ‘Terug Naar Werk-traject’ en waartoe de ‘Terug Naar Werk-coördinator’ en de adviserend arts toegang hebben”. Die bepalingen impliceren de verwerking van persoonsgegevens van de desbetreffende personen.

Op een vraag over de raadpleging van de Gegevensbeschermingsautoriteit dienaangaande, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L’avis de l’APD n’a pas été demandé dans le cadre de ce dossier. Il convient en effet de noter que, en ce qui concerne les catégories de données et le traitement de ces données mentionnées dans le Dossier ‘Retour Au Travail’, la même disposition s’applique que dans le régime des travailleurs salariés (cf. article 25/1, alinéa 3 de l’arrêté royal du 20 juillet 1971 renvoyant à l’article 100, § 1^{er}/2 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994). Tout comme dans le régime des travailleurs salariés, l’autorisation du travailleur indépendant est expressément demandée afin de pouvoir traiter les données (cf. article 25/5, § 2 et article 25/6). La réglementation applicable au régime des indépendants en matière de traitement des données étant identique dans son contenu à celle applicable au régime des salariés, il n’y a pas lieu, à notre avis, de demander un nouvel avis à l’Autorité de protection des données. Les ajustements demandés par l’Autorité de

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

protection des données sur les projets soumis à l'avis et qui concernaient le régime des travailleurs salariés ont été effectivement réalisés et peuvent donc également être constatés et intégrés dans les textes en projet concernant le régime des indépendants. Vous trouverez ci-dessus à toutes fins utiles l'avis rendu par l'APD le 4 octobre 2021”.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is dus vereist en moet worden ingewonnen met dien verstande dat, indien naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zouden worden aangebracht die niet louter vormelijk van aard zijn en die niet eveneens voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, die wijzigingen nogmaals om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ALGEMENE OPMERKING

1. Zoals blijkt uit het opschrift, strekt het voorontwerp tot invoering van “het ‘Terug Naar Werk-traject’ onder de coördinatie van de ‘Terug Naar Werk-coördinator’ in de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten”.

Artikel 2, 1°, van het voorontwerp voorziet in een ruime machtiging aan de Koning om de verschillende modaliteiten te bepalen van het “Terug Naar Werk-traject” in de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten onder de coördinatie van een “Terug Naar Werk-coördinator” met het aanleggen van een elektronisch “Terug Naar Werk-dossier” binnen de verzekeringsinstelling (ontworpen artikel 86, § 3, derde lid, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994, hierna: “de gecoördineerde wet”).

2. Het voorontwerp draagt bij tot de tenuitvoerlegging van het recht op sociale zekerheid en het recht op bescherming van de gezondheid, verankerd in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet. De inleidende zin van artikel 23, derde lid, bepaalt nader dat die rechten deel uitmaken van de economische, sociale en culturele rechten. Luidens het tweede lid van die bepaling staat het onder meer aan de wet om “de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen [, te waarborgen].

De draagwijdte van het legaliteitsbeginsel dat uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit, is door de afdeling Wetgeving als volgt verduidelijkt in advies 63.964/4/VR van 16 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 25 april 2019 ‘betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’:

“Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviezen van de afdeling Wetgeving volgt dat artikel 23 van de Grondwet beschouwd moet worden als een van de bepalingen van de Grondwet waarbij bepaalde aangelegenheden voorbehouden

worden aan de bevoegde wetgever.¹⁻² Het in artikel 23 van de Grondwet verankerde legaliteitsbeginsel verbiedt de wetgever niet om aan de uitvoerende macht bevoegdheden te delegeren in verband met die aangelegenheden, maar het vereist wel dat die delegaties voldoende afgebakend worden. In het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die zegt dat het aan de wetgever staat de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van de rechten die vermeld worden in artikel 23 van de Grondwet, wat de wetgever machtigt delegaties toe te kennen aan de uitvoerende macht nadat hij de beginselen heeft vastgesteld die ter zake moeten worden toegepast,³ heeft de afdeling Wetgeving geoordeeld dat het in artikel 23 van de Grondwet verankerde legaliteitsbeginsel inhoudt dat de wetgever verplicht is de essentiële elementen te bepalen van de regeling die hij wil invoeren en dat het hem bijgevolg niet toegestaan is de regeling van die essentiële elementen over te laten aan de uitvoerende macht.⁴

Op basis van die gedachtegang heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving de contouren van de machtigingen die aan de bevoegde deelstaatregeringen kunnen worden verleend in de aangelegenheden die artikel 23 van de Grondwet vermeldt, als volgt geschetst in haar advies 50.623/AV, op 24 januari 2012 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2012 'houdende de Vlaamse sociale bescherming':

'I. Wat het legaliteitsbeginsel betreft

24. Volgens de memorie van toelichting geeft het ontworpen decreet uitvoering aan artikel 23 van de Grondwet. De erin opgenomen maatregelen kunnen inderdaad worden beschouwd als een uitvoering van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet vermelde 'recht op sociale bijstand'.

25. Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan de 'wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen'. Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 23 van de Grondwet moet worden beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet 'die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever'.⁵⁻⁶

¹ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld advies 41.413/1, op 19 oktober 2006 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 december 2006 'tot invoering van de toekenningsvoorwaarden van een adoptieuitkering ten gunste van de zelfstandigen', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/41413.pdf>; advies 50.623/AV, op 24 januari 2012 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2012 'houdende de Vlaamse sociale bescherming', *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1603/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/50623.pdf>; advies 63.399/VR, op 14 juni 2018 verstrekt over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten'.

² Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Volgens het Grondwettelijk Hof verleent artikel 23 van de Grondwet een bevoegdheid aan de (formele) wetgever en waarborgt het aldus het optreden van een democratisch verkozen vergadering (zie GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.3.4).

³ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid GwH 1 april 1998, nr. 37/1998, B.4.4; GwH 17 april 2008, nr. 64/2008, B.32.1; GwH 28 april 2011, nr. 56/2011, B.8.1.

⁴ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de in voetnoot 17 geciteerde adviezen.

⁵ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie bijv. advies 41.413/1 van 19 oktober 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2006 tot invoering van de toekenningsvoorwaarden van een adoptieuitkering ten gunste van de zelfstandigen.

⁶ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Voetnoot 38 van het geciteerde advies: Volgens het Grondwettelijk Hof heeft de Grondwet in artikel 23 een bevoegdheid toegekend aan de (formele) wetgever en voorzien in het optreden van een

26. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt echter ook dat uit het gegeven dat artikel 23, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de bevoegde wetgever 'de voorwaarden voor de uitoefening [bepaalt]' van de erin gewaarborgde rechten, niet kan worden afgeleid dat de bevoegde wetgever de uitvoerende macht niet zou mogen belasten met 'de nadere uitwerking' van de door hem georganiseerde of gewaarborgde (sociaal-economische grond)rechten⁷ of van de vooraf door de wetgever zelf gemaakte 'keuzes'⁸ of vastgestelde 'beginselen',⁹ 'grenzen'¹⁰ of 'essentiële elementen'.¹¹ Bij de beoordeling of een machtiging aan de regering in aangelegenheden waarop artikel 23 van de Grondwet van toepassing is, niet te ver gaat, houdt het Grondwettelijk Hof in het bijzonder rekening met de aard van de geregelde aangelegenheid, zoals bijvoorbeeld het gegeven dat een omvattende regeling van de aangelegenheid door de wetgever 'de doeltreffendheid van het door hem vastgestelde beleid in het gedrang zou brengen',¹² het gegeven dat de betrokken 'maatregelen gemakkelijk (...) [kunnen] worden aangepast om tegemoet te komen aan de vereisten van de technische ontwikkeling',¹³ het gegeven dat een algemene en abstracte bepaling onverenigbaar is met de keuze van de wetgever om een geboden hulp te laten variëren in functie van de behoeften van de betrokken gerechtigden,¹⁴ het gegeven dat de regeling op 'relatief soepele wijze [moet] kunnen worden aangepast aan de evolutie van de noden en middelen'¹⁵ in het betrokken beleidsdomein of de 'bijzonder technische en ingewikkelde'¹⁶ aard van de regeling. In recentere arresten oordeelde het Hof zelfs dat een delegatie aanvaardbaar is voor zover de machtigingen betrekking hebben op 'de tenuitvoerlegging'¹⁷ of op 'het aannemen'¹⁸ van maatregelen 'waarvan het onderwerp

democratisch verkozen vergadering. Zo niet zou het Hof immers niet bevoegd zijn om delegatiebepalingen aan artikel 23 van de Grondwet te toetsen (Zie bijv. Grondwettelijk Hof nr. 73/2009, 5 mei 2009, B.3.4).

⁷ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: Voetnoot 39 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21 (m.b.t. het recht op maatschappelijke dienstverlening); Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.1 (m.b.t. het recht op sociale zekerheid).

⁸ Voetnoot 23 van het geciteerde advies: Voetnoot 40 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 147/2005, 28 september 2005, B.11.6.

⁹ Voetnoot 24 van het geciteerde advies: Voetnoot 41 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 37/98, 1 april 1998, B.4.4; Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.3.

¹⁰ Voetnoot 25 van het geciteerde advies: Voetnoot 42 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 18/98, 18 februari 1998, B.6.

¹¹ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Voetnoot 43 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3; Grondwettelijk Hof, nr. 66/2007, 26 april 2007, B.10.7.

¹² Voetnoot 27 van het geciteerde advies: Voetnoot 44 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

¹³ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: Voetnoot 45 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

¹⁴ Voetnoot 29 van het geciteerde advies: Voetnoot 46 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21.

¹⁵ Voetnoot 30 van het geciteerde advies: Voetnoot 47 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.6.

¹⁶ Voetnoot 31 van het geciteerde advies: Voetnoot 48 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.2.

¹⁷ Voetnoot 32 van het geciteerde advies: Voetnoot 49 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.39; Grondwettelijk Hof, nr. 182/2008, 18 december 2008, B.6.3. Zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 73/2009, 5 mei 2009, B.6.4.

¹⁸ Voetnoot 33 van het geciteerde advies: Voetnoot 50 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 135/2010, 9 december 2010, B.15 (in casu betrof het een systeem van programmering van de bedden in de rustoorden en de rust- en verzorgingstehuizen); Grondwettelijk Hof, nr. 151/2010, 22 december 2010, B.4 (in casu werd het aan de regering overgelaten de grenswaarden voor emissie en immissie van geluidshinder, de methodes en de meetapparatuur te

door de bevoegde wetgever is aangegeven'. Uit deze arresten blijkt desalniettemin dat de wetgever zich er bij het bepalen van het 'onderwerp' van een te waarborgen sociaal, economisch of cultureel grondrecht niet toe kan beperken het zonder meer aan de regering over te laten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van deze rechten te bepalen.

27. Het ontwerp bevat verschillende machtigingen aan de Vlaamse Regering. Het komt de Raad van State voor dat voor zover deze machtigingen het zonder meer aan de regering overlaten om wezenlijke elementen te bepalen inzake de draagwijdte van de te waarborgen sociale rechten¹⁹, de voorwaarden voor hun toekenning²⁰ en het personele toepassingsgebied van de ontworpen regeling²¹, het ontworpen decreet op gespannen voet staat met het in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel.²²

Het komt aan de decreetgever toe in het decreet zelf een aantal regels op te nemen die de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het toepassingsgebied nader bepalen, of minstens bepalingen op te nemen – bijv. voorzien in criteria of procedures, minima of maxima bepalen, enz. – aan de hand waarvan deze regels door de regering verder kunnen worden ingevuld.²³

Het Grondwettelijk Hof heeft er in zijn rechtspraak meermalen op gewezen dat artikel 23 van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat de wetgever bevoegdheden delegeert inzake de voorbehouden aangelegenheden die in die bepaling worden bedoeld, voor zover die delegaties betrekking hebben op "maatregelen",²⁴ op "de tenuitvoerlegging van maatregelen",²⁵ op "het aannemen van maatregelen"²⁶ of op "bevoegdheden"²⁷

bepalen).

¹⁹ Voetnoot 34 van het geciteerde advies: Voetnoot 51 van het geciteerde advies: Zo laat bijv. artikel 43, § 3, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over de hoogte van het bedrag van de "premie voor jonge kinderen" te bepalen en laat artikel 46 van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over de "grensbedragen voor de toepassing van de maximumfactuur" te betalen.

²⁰ Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Voetnoot 52 van het geciteerde advies: Zo laat bijv. artikel 44, 2°, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over om de toekenningsvoorwaarde inzake preventieve gezinsondersteuning te bepalen (zie ook voor het belang van een nadere regeling daarvan, *supra* nr. 18) en laat artikel 32 § 1, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over om de leeftijd te bepalen vanaf wanneer jaarlijks de bijdrage moet worden bepaald.

²¹ Voetnoot 36 van het geciteerde advies: Voetnoot 53 van het geciteerde advies: Zo maakt bijv. artikel 30, § 2, van het ontwerp het mogelijk dat de Vlaamse Regering het aantal gerechtigden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beperkt door de termijn te bepalen waarbinnen de inwoners van dat gebied zodra dat mogelijk is bij de zorgkas dienen aan te sluiten, zonder dat het ontwerp aangeeft op grond waarvan die termijnbepaling dient te gebeuren.

²² Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Voetnoot 54 van het geciteerde advies: Een gelijkaardige opmerking werd al gemaakt in advies 44.583/3 van 11 juni 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 december 2008 tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering. (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1810/1, p. 28) en in advies 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 december 2006 houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (*Parl. St.* Vl. Parl., 2005-2006, nr. 824/1, p. 63).

²³ Voetnoot 38 van het geciteerde advies: *Parl. St.* Vl. Parl. 2011-12, nr. 1603/1, 129 tot 166, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60623.pdf>. Zie ook advies 58.140/4, op 5 oktober 2015 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 3 december 2015 'betreffende het "Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles"' (Waals agentschap voor gezondheid, sociale bescherming, handicap en gezinnen)', *Parl. St.* W. Parl. 2015-16, nr. 527/1, 46 en 47, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58140.pdf>.

²⁴ Voetnoot 39 van het geciteerde advies: GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.39; 30 april 2015, nr. 47/2015, B.7.

²⁵ Voetnoot 40 van het geciteerde advies: GwH 11 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; 3 april 2014, nr. 62/2014, B.3.2.

²⁶ Voetnoot 41 van het geciteerde advies: GwH 28 juni 2012, nr. 84/2012, B.5.2; 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.8.1.

²⁷ Voetnoot 42 van het geciteerde advies: GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.16.1.

waarvan de bevoegde wetgever het onderwerp heeft bepaald. Het Hof heeft ook geoordeeld dat “artikel 23 van de Grondwet zich geenszins ertegen verzet dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid opdraagt een bepaalde aangelegenheid, waarvan hij het onderwerp aanduidt, nader te regelen”²⁸ Ten slotte merkt het Grondwettelijk Hof in verband met het recht op juridische bijstand, vermeld in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, eerst op dat machtigingen aan de uitvoerende macht mogelijk zijn “voor zover die machtigingen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft aangegeven”, en stelt het vervolgens dat de voornoemde grondwettelijke bepaling “de wetgever niet [verplicht] om alle essentiële elementen van het recht op juridische bijstand te regelen en (...) hem niet [verbiedt] om de uitvoerende macht ertoe te machtigen die te regelen”.²⁹

Uit de hierboven uiteengezette gegevens uit de rechtspraak volgt ogenschijnlijk dat, doordat artikel 23 van de Grondwet de garantie biedt dat een democratisch verkozen vergadering de economische, sociale en culturele rechten verankert en de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging ervan bepaalt, dat artikel de wetgever niet zou verplichten om zelf alle essentiële elementen ter zake te regelen, en hem dus zou toestaan de uitvoerende macht bevoegd te maken om essentiële elementen van de betreffende juridische regeling te bepalen, aangezien het onderwerp van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft, door de wetgever is vastgesteld.

De afdeling Wetgeving is echter van oordeel, zoals blijkt uit de adviezen die ze ter zake heeft gegeven,³⁰ dat uit de voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof niet mag worden afgeleid dat de wetgever, nadat hij “het onderwerp” heeft bepaald van een sociaal, economisch of cultureel recht dat onder artikel 23 van de Grondwet valt, zonder meer aan de regering de bevoegdheid zou kunnen opdragen om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van een dergelijk recht te bepalen.³¹ Het is immers belangrijk dat het onderscheid niet wordt uitgehold dat de Grondwet maakt tussen enerzijds de aangelegenheden die niet aan de wetgever zijn voorbehouden en waarvoor deze hoort te beslissen of hij ze zelf regelt dan wel of hij ze aan de uitvoerende macht overlaat met toepassing van artikel 105 van de Grondwet wat betreft de federale overheid en van artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wat betreft de deelstaten,³²⁻³³ en anderzijds de aangelegenheden die volgens de Grondwet aan

²⁸ Voetnoot 43 van het geciteerde advies: GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.13.3.

²⁹ Voetnoot 44 van het geciteerde advies: GwH 15 juni 2017, nr. 71/2017, B.9; 21 juni 2018, nr. 77/2018, B.5.4.

³⁰ Voetnoot 45 van het geciteerde advies: Zie, behalve de reeds aangehaalde adviezen, bijvoorbeeld advies 54.820/1, op 24 januari 2014 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 25 april 2014 ‘houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54820.pdf>, advies 58.321/1-2-3-4-VR, op 28 oktober 2015 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ‘Programmawet (I)’ van 26 december 2015, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479, 85-122, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58321.pdf>, en advies 62.338/2, op 13 december 2017 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 8 februari 2018 ‘betreffende het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen’, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 989/1, 65-87, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62338.pdf>.

³¹ Voetnoot 46 van het geciteerde advies: De afdeling Wetgeving heeft zich in die zin uitgesproken in advies 62.477/1, op 19 februari 2018 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 6 juli 2018 ‘betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1588/1, 191-224, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62477.pdf>.

³² Voetnoot 47 van het geciteerde advies: Artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ maakt artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toepasselijk op de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

³³ Voetnoot 48 van het geciteerde advies: Zoals het Grondwettelijk Hof meermalen heeft opgemerkt, “[staat het in]

de wetgever zijn voorbehouden en met betrekking tot welke aangelegenheden hij niet op dezelfde wijze dezelfde keuze kan maken. Aangezien het in de Grondwet gemaakte onderscheid tussen aangelegenheden die aan de wetgever zijn voorbehouden en niet-voorbehouden aangelegenheden, een nuttig effect hoort te hebben, is de afdeling Wetgeving van oordeel dat de verplichting om het onderwerp te bepalen van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft in een aangelegenheid die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, impliceert dat de wetgever de delegaties die hij aan de uitvoerende macht verleent, hoort af te bakenen door zelf de volgende elementen in voldoende mate te regelen: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet”³⁴.

In het licht van die overwegingen dient te worden vastgesteld dat *in casu*, ook al worden enkele essentiële elementen in de ontworpen bepalingen geregeld, het ontworpen artikel 86, § 3, derde lid, van de gecoördineerde wet de meeste aspecten van de voorgenomen regeling die onder de “essentiële elementen” vallen, aan de Koning delegeert, doordat het de Koning ertoe machtigt “de verschillende modaliteiten van het ‘Terug Naar Werk-traject’ in [de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen en meewerkende personen]” te bepalen.

Zo wordt in het voorontwerp bijvoorbeeld niet bepaald in welke gevallen het “Terug Naar Werk-traject” kan of moet plaatsvinden, noch wat de rol is van de “Terug Naar Werk-coördinator”, noch wat de minimale modaliteiten zijn voor de procedure waarin deze optreedt.

Ter vergelijking: artikel 100, § 1/1, van de gecoördineerde wet voorziet in het kader van de uitkeringsverzekering voor werknemers een vollediger uitgewerkte regeling, die als volgt luidt:

“De ‘Terug Naar Werk-coördinator’ binnen het ziekenfonds start in samenspraak met de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde en de adviserend arts een ‘Terug Naar Werk-traject’ op als voor deze gerechtigde een re-integratie gelet op zijn resterende capaciteiten kan worden overwogen.

Een ‘Terug Naar Werk-traject’ bedoeld in het vorige lid betreft elk traject dat tot doel heeft om de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde na een doorverwijzing door de adviserend arts op basis van een inschatting van de restcapaciteiten of na een vraag van

aangelegenheden die niet door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden (...) in beginsel aan de wetgever om te beslissen of hijzelf die aangelegenheid regelt, dan wel of hij het aan de uitvoerende macht overlaat om een regeling vast te stellen. Het staat in beginsel eveneens aan de wetgever om in die aangelegenheden te beoordelen of zulk een machtiging aan de uitvoerende macht al dan niet aan beperkingen dient te worden onderworpen” (GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.6.1). Zie in dezelfde zin ook GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.8; 28 april 2016, nr. 56/2016, B.14.4; 28 april 2016, nr. 57/2016, nr. B.24.

³⁴ Advies 63.964/4/VR van 16 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 2019 ‘betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl.St.* Br.Parl. 2018-19, nr. A-813/1, 64 tot 90; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63964.pdf>, algemene opmerking III (*ibidem*, 76 tot 82). Zie in die zin ook advies 67.653/4-2V van 3 augustus 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 oktober 2020 ‘betreffende de steun voor onderzoeksjournalistiek in de Franse Gemeenschap’, algemene opmerking II (*Parl.St.* Fr.Parl. 2020-21, nr. 122/1, 16 tot 37; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67653.pdf>), advies 70.026/1-2-3 van 28 september 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 mei 2022 ‘houdende diverse dringende bepalingen inzake gezondheid’, opmerking geformuleerd over artikel 110 (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2320/001, 611 en 612; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70026.pdf>), en advies 71.679/2 van 13 juli 2022 over het voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap ‘relatif au parcours d’éducation culturelle et artistique’, algemene opmerking I, 2.

deze gerechtigde zelf onder de coördinatie van de 'Terug Naar Werk-coördinator' zo snel mogelijk te ondersteunen bij het vinden van de gepaste begeleiding met het oog op de uitoefening van een tewerkstelling die past bij zijn mogelijkheden en noden. In voorkomend geval wordt na een grondig overleg tussen de gerechtigde, de 'Terug Naar Werk-coördinator', de adviserend arts en alle andere te betrekken actoren tijdens een re-integratietraject gericht op sociaalprofessionele re-integratie in het kader van een dergelijk 'Terug Naar Werk-traject' een multidisciplinair re-integratieplan opgesteld. Dit plan wordt op regelmatige wijze opgevolgd.

De Koning bepaalt de minimale voorwaarden die moeten zijn vervuld om als 'Terug Naar Werk-coördinator' binnen het ziekenfonds te kunnen fungeren, evenals de opdrachten van de 'Terug Naar Werk-coördinator' in het kader van het 'Terug Naar Werk-traject' bedoeld in het eerste lid.

De Koning bepaalt de betrokken actoren bij het opstellen van het multidisciplinair re-integratieplan bedoeld in het tweede lid, evenals de inhoud en de modaliteiten van dit re-integratieplan. Hij bepaalt eveneens de modaliteiten van de regelmatige opvolging van dit multidisciplinair re-integratieplan.

De Koning kan bepalen tijdens welke periode van het 'Terug Naar Werk-traject', bedoeld in het eerste lid, wordt aangenomen dat de gerechtigde de vereiste graad van arbeidsongeschiktheid in de zin van paragraaf 1 bereikt".

3. Zoals is uiteengezet in de opmerking over de voorafgaande vormvereisten, impliceert het voorontwerp voorts verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het "Terug Naar Werk-dossier", waarvan het principe wordt ingevoerd bij het ontworpen artikel 86, § 3, derde lid, van de gecoördineerde wet. Die verwerkingen van persoonsgegevens vormen een inmenging in het recht van de betrokkenen op bescherming van hun privéleven, gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet.

Die bepaling luidt als volgt:

"Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht".

Over de strekking van het legaliteitsbeginsel dat uit die grondwetsbepaling is afgeleid, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in haar advies 70.542/AV van 24 december 2021 over een voorontwerp van wet 'betreffende de verplichte vaccinatie tegen COVID 19 van gezondheidszorgbeoefenaars':

"62. Om in het licht van de voornoemde bepalingen aanvaardbaar te zijn, moet de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven geformuleerd worden in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen die het mogelijk maken te voorzien in welke gevallen de wetgever een dergelijke inmenging toestaat. Elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet bovendien steunen op een objectieve en redelijke verantwoording en bijgevolg evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.³⁵ Hoewel met de inmengingen waarin voorliggend voorontwerp van wet

³⁵ Voetnoot 122 van het geciteerde advies: Adv.RvS 63.192/2 van 19 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 54-3126/001, 402 tot 456, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63192.pdf>; adv.RvS 63.202/2 van 26 april 2018 verstrekt over een voorontwerp dat heeft

voorziet een legitiem doel nagestreefd wordt (cf. *supra*, opmerkingen 43 tot 45), dient nagegaan te worden of aan de vereisten van legaliteit (i), relevantie en proportionaliteit (ii) voldaan wordt.

i) Legaliteit

63. Met betrekking tot het legaliteitsbeginsel, dat onlosmakelijk verbonden is met het recht op eerbiediging van het privéleven gewaarborgd in artikel 22 van de Grondwet, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving het volgende uiteengezet in voornoemd advies 68.936/AV:

‘Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel³⁶ dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de ‘essentiële elementen’ voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.³⁷

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.’³⁸ (...)’³⁹

Het Grondwettelijk Hof heeft zich in zijn arrest nr. 33/2022 van 10 maart 2022 in dezelfde zin uitgesproken.⁴⁰

geleid tot 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’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 120 tot 145, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/63202.pdf>.

³⁶ Voetnoot 123 van het geciteerde advies: Voetnoot 174 van het geciteerde advies: Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

³⁷ Voetnoot 124 van het geciteerde advies: Voetnoot 175 van het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

³⁸ Voetnoot 125 van het geciteerde advies: Voornoemd adv.RvS 68.936/AV, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>).

³⁹ Advies 70.542/AV van 24 december 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de verplichte vaccinatie tegen COVID 19 van gezondheidszorgbeoefenaars’, opmerkingen 62 en 63 (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2533/001, 57-119; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70542.pdf>).

⁴⁰ GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

In casu worden heel wat essentiële elementen in de zin van de voornoemde rechtspraak en adviespraktijk, betreffende de gegevensverwerking in het kader van het “Terug Naar Werk-dossier” van de zelfstandigen en meewerkende echtgenoten, niet in het voorontwerp geregeld.

Ter vergelijking: artikel 100, § 1/2, van de gecoördineerde wet bevat in verband met de uitkeringsverzekering voor werknemers de volgende elementen:

“In het kader van het ‘Terug Naar Werk-traject’ van de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde bedoeld in paragraaf 1/1 wordt een elektronisch ‘Terug Naar Werk-dossier’ in de verzekeringsinstelling gecreëerd. De ‘Terug Naar Werk-coördinator’ en de adviserend arts hebben toegang tot dit ‘Terug Naar Werk-dossier’. De volgende categorieën van gegevens worden in dit ‘Terug Naar Werk-dossier’ geregistreerd:

1° de identiteitsgegevens van de gerechtigde die deelneemt aan het ‘Terug Naar Werk-traject’, namelijk het identificatienummer bedoeld in artikel 8 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, de naam, de voornaam, het geslacht, de geboortedatum en de hoofdverblijfplaats;

2° de gezondheidsgegevens verbonden met de inschatting van het functioneren en de mogelijkheden voor de gerechtigde om, mits begeleiding, terug aan het werk te gaan;

3° de loopbaangegevens van de gerechtigde;

4° de registratie door de ‘Terug Naar Werk-coördinator’ van de verschillende contactmomenten en acties, inclusief het in voorkomend geval opgestelde multidisciplinair re-integratieplan, in de loop van het ‘Terug Naar Werk-traject’.

De verwerking van de persoonsgegevens bedoeld in het vorige lid, beoogt de volgende verwerkingsdoeleinden na de uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de gerechtigde:

1° het beheer van het ‘Terug Naar Werk-traject’ door de ‘Terug Naar Werk-coördinator’ zoals de organisatie van de verschillende contactmomenten met de gerechtigde en de opvolging van de verschillende afgesproken geregistreerde acties;

2° de opvolging van het ‘Terug Naar Werk-traject’ door de adviserend arts in samenspraak met de ‘Terug Naar Werk-coördinator’;

3° de gegevensuitwisseling met elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die betrokken is in het kader van de uitvoering van het ‘Terug Naar Werk-traject’ van deze gerechtigde om na zijn instemming de verschillende stappen van het voormelde traject uit te voeren en, in voorkomend geval, het multidisciplinair re-integratieplan op te stellen en de opvolging ervan te verrichten;

4° de gegevensuitwisseling met de preventieadviseur-arbeidsarts in het kader van de doorverwijzing van de door een arbeidsovereenkomst verbonden gerechtigde na zijn instemming en met de nodige ondersteuning door de ‘Terug Naar Werk-coördinator’, na een contactmoment met deze gerechtigde in het kader van het ‘Terug Naar Werk-traject’, naar de preventieadviseur-arbeidsarts met het oog op de aanvraag tot een bezoek voorafgaand aan de werkhervatting bedoeld in artikel I.4-36 van de codex over het welzijn op het werk of de opstart van een re-integratietraject bedoeld in hoofdstuk VI van boek I, titel 4 van de voormelde codex, evenals wanneer de preventieadviseur-arbeidsarts wordt geïnformeerd dat voor deze gerechtigde in het kader van een ‘Terug Naar Werk-traject’ nader wordt onderzocht welke aanpassings- en/of begeleidingsacties voor hem passend zijn.

De verzekeringsinstellingen treden, ieder in het kader van hun bevoegdheid, op als verwerkingsverantwoordelijke voor de persoonsgegevens bedoeld in het eerste lid.

De persoonsgegevens bedoeld in het eerste lid worden bewaard gedurende drie jaar. Deze termijn gaat in op 1 januari volgend op de afsluiting van het arbeidsongeschiktheidsdossier in de verzekeringsinstelling”.

4. Daaruit dient men te concluderen dat het aan de wetgever staat om in de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten de essentiële elementen inzake de verwerking van persoonsgegevens te bepalen van het “Terug Naar Werk-traject” onder coördinatie van de “Terug Naar Werk-coördinator” en van het elektronische “Terug Naar Werk-dossier”.

De omstandigheid dat het *in casu* de bedoeling is dat toekomstige koninklijke uitvoeringsbesluiten geheel of gedeeltelijk gebaseerd worden op het bestaande dispositief voor de uitkeringsverzekering voor werknemers (artikel 100, § 1/1 en § 1/2, van de gecoördineerde wet, zoals het is gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 12 december 2021 ‘tot invoering van het “Terug Naar Werk-traject” onder de coördinatie van de “Terug Naar Werk-coördinator” in de uitkeringsverzekering voor werknemers’), is *in se* niet relevant. De inachtneming van het legaliteitsbeginsel vereist immers dat de wetgever de machtigingen die hij ter zake aan de Koning wenst te verlenen, expliciet afbakt.

Het voorontwerp moet grondig worden herzien zodat het aan de voornoemde vereisten voldoet.

Aangezien het de bedoeling zou zijn grotendeels het voorbeeld te volgen van de regeling inzake de uitkeringsverzekering die op werknemers van toepassing is, wordt de steller van de tekst gewezen op de opmerkingen die de afdeling Wetgeving heeft gemaakt in haar advies 69.988/2 van 13 oktober 2021 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 december 2021.⁴¹

5. Vanwege het belang van deze opmerking zijn de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁴¹ Parl.St. Kamer 2021-22, nr. 55-2313/001, 29-375, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69988.pdf>.