



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.240/4
du 24 avril 2023

advies 73.240/4
van 24 april 2023

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
modification de la loi du
13 juin 2005 relative aux
communications
électroniques'

een voorontwerp van wet
'houdende wijziging van de
wet van 13 juni 2005
betreffende de elektronische
communicatie'

Le 13 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant modification de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 avril 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2023.

*

Op 13 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 24 april 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2023.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 9, alinéa 3, de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et le Communauté germanophone 'relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision' énonce :

« Le Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision a pour mission d'organiser de manière concertée, dans le respect des compétences de chacun et selon les modalités et procédures fixées en Comité de concertation, la consultation mutuelle relative aux initiatives respectives concernant la rédaction d'un projet de législation sur la radiodiffusion et les télécommunications ».

Interrogée sur la portée de ces « modalités et procédures fixées en Comité de concertation », la déléguée de la Ministre a communiqué à la section de législation une décision du Comité de concertation du 18 mars 2009 approuvant un projet de règlement d'ordre intérieur du Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision, dont la date d'entrée en vigueur n'est pas précisée.

L'article 6 de ce règlement d'ordre intérieur énonce :

« § 1^{er}. Le secrétariat¹ fixe l'ordre du jour sur lequel le Comité délibère.

Chaque membre du Comité peut faire porter à l'ordre du jour tous points qu'il désire voir examiner.

À cet effet, il dépose au secrétariat du Comité 5 exemplaires en langue française et 5 exemplaires en langue néerlandaise, ou 5 exemplaires en allemand. Il y joint les documents complémentaires et explicatifs qu'il juge utiles.

La demande d'inscription d'un point à l'ordre du jour doit parvenir, au plus tard, douze jours ouvrables avant la date de la réunion.

§ 2. Dans des circonstances exceptionnelles ou pour des raisons d'urgence, le Comité peut tenir une réunion selon une 'procédure électronique'.

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

¹ Qui, conformément à l'article 4 du règlement d'ordre intérieur, est assuré par le SPF Économie.

Une réunion tenue selon la 'procédure électronique' n'est organisée que pour délibérer de points :

- a) dont le dossier est complet au sens du § 1^{er}, alinéa 3 ;
- b) qui ne doivent, en principe, pas faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Dans l'avis qui annonce que la réunion aura lieu selon la 'procédure électronique', les membres sont invités à communiquer par écrit leurs observations ou leurs remarques à une adresse électronique et dans un délai bien déterminés (jour et heure).

Si aucune observation ou remarque n'est communiquée dans le délai imparti, le point est considéré comme adopté.

[...]

§ 3. En cas d'extrême urgence, le Comité peut, avec l'accord de tous ses membres, délibérer sur des points qui ne figurent pas à l'ordre du jour ».

La section de législation ne dispose pas d'information attestant de ce que la procédure de consultation au sein du Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision a été accomplie de manière régulière, et n'est dès lors pas en mesure de conclure que la formalité obligatoire consacrée à l'article 9, alinéa 3, de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 a été valablement accomplie.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier que tel est bien le cas.

2. Il ressort du dossier transmis à la section de législation qu'une analyse d'impact de la réglementation aurait été réalisée conformément aux articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

Cette analyse d'impact n'a cependant pas été communiquée à la section de législation.

L'auteur de l'avant-projet s'assurera que cette formalité a effectivement été accomplie.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'article 84, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'établissant le code des communications électroniques européen' énonce :

« 1. Les États membres veillent à ce que tous les consommateurs sur leur territoire aient accès, à un tarif abordable, compte tenu des circonstances nationales spécifiques, à un service d'accès adéquat à l'internet à haut débit disponible et à des services de communications vocales à un niveau de qualité spécifié sur leur territoire, y compris au raccordement sous-jacent, en position déterminée ».

L'article 85, paragraphes 1 et 2, de la directive (UE) 2018/1972 énonce en outre :

« 1. Les autorités de régulation nationales, en coordination avec les autres autorités compétentes, surveillent l'évolution et le niveau des prix de détail applicables aux services

visés à l'article 84, paragraphe 1, disponibles sur le marché, notamment par rapport aux prix nationaux et aux revenus nationaux des consommateurs.

2. Lorsque les États membres établissent que, au vu des circonstances nationales, les tarifs de détail applicables aux services visés à l'article 84, paragraphe 1, ne sont pas abordables parce que les consommateurs ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers sont empêchés d'accéder à ces services, ils prennent des mesures visant à garantir, pour ces consommateurs, le caractère abordable d'un service d'accès adéquat à l'internet à haut débit et de services de communications vocales au moins en position déterminée ».

1.2. La composante sociale du service universel, telle qu'elle résulte actuellement de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques' et de son annexe 1, consiste en la fourniture d'un service d'accès à l'internet à haut débit et des services de communications vocales en position déterminée, à certaines catégories de bénéficiaires et à des conditions tarifaires particulières (ci-après, l'« ancien régime du tarif social »).

L'avant-projet entend modifier la loi du 13 juin 2005 et son annexe 1 aux fins d'organiser un nouveau régime de la composante sociale du service universel, applicable à partir du 1^{er} janvier 2024 ², qui ne comprendrait plus les services de communications vocales fournis en position déterminée (ci-après le « nouveau régime du tarif social »).

Le commentaire de l'article 2 de l'avant-projet justifie cette exclusion comme suit :

« (iii) [...] Il est à noter que l'ancien régime comprend, dans la composante sociale du service universel, l'internet à haut débit et les services de communications vocales fournis en position déterminée. Toutefois, compte tenu du déclin des communications vocales en position déterminée, pour le nouveau régime des tarifs sociaux (à savoir les nouveaux articles 22/1 à 22/3 et l'article 38/1 de l'annexe 1 de la loi introduits par le présent projet de loi), la composante sociale du service universel ne portera que sur l'internet à haut débit fourni en position déterminée. Selon la communication du Conseil de l'IBPT du 3 juin 2022 concernant la situation du marché des communications électroniques et de la télévision (2021), le nombre de lignes téléphoniques fixes continue de diminuer. Moins de personnes ont besoin d'un accès au réseau téléphonique fixe parce qu'ils ont également un abonnement mobile avec lequel il est de plus en plus souvent possible d'appeler de manière illimitée. L'utilisation croissante de diverses applications d'appel audio et vidéo rend également un accès au réseau téléphonique fixe moins nécessaire. Entre 2018 et 2021, le nombre de canaux d'accès au réseau téléphonique fixe a diminué de plus de 800.000 ».

1.3. La circonstance, évoquée dans le commentaire de l'article, selon laquelle le nombre de consommateurs ayant besoin de services de communications vocales fournis en position déterminée diminue compte tenu de la présence d'alternatives à ces services, n'est pas de nature à justifier leur exclusion de la composante sociale du service universel.

² Sous réserve du maintien, sous certaines conditions, de l'ancien régime du tarif social pour les ayants droit actuels qui ont introduit leur demande pour bénéficier des tarifs sociaux actuellement en vigueur avant le 1^{er} janvier 2024.

En effet, au regard de l'article 85, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/1972, pareille exclusion ne peut être justifiée que s'il est démontré que les tarifs de détail applicables aux services de communications vocales fournis en position déterminée n'empêchent pas les consommateurs ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers d'accéder à ces services.

Il appartient en conséquence à l'auteur de l'avant-projet de préciser, dans le commentaire de l'article, les éléments qui permettent de conclure que les tarifs applicables aux services de communications vocales fournis en position déterminée n'empêchent pas certains consommateurs ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers d'accéder à ces services.

Le commentaire de l'article et, le cas échéant, l'avant-projet seront revus en conséquence.

2. L'article 22, § 7, alinéa 7, en projet, de l'annexe 1 de la loi du 13 juin 2005 (article 4, 5°, de l'avant-projet) énonce :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur base du rapport visé à l'alinéa [5], adapter les conditions et des modalités spécifiques ou éventuellement mettre fin au tarif social visé aux articles 22 et 38 si le rapport l'estime nécessaire. Tout arrêté pris dans ce but est censé ne jamais avoir produit d'effets s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les douze mois de sa date d'entrée en vigueur ».

L'article 22/2, § 2, alinéa 2, en projet (article 6 de l'avant-projet), de la même annexe énonce :

« Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la catégorie des ayants droit visée à l'alinéa 1^{er} du tarif social visé au paragraphe 1^{er} peut être modifiée ou complétée par le Roi. Tout arrêté pris dans ce but est censé ne jamais avoir produit d'effets s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les douze mois de sa date d'entrée en vigueur ».

Ces dispositions confient au Roi, sous réserve d'une confirmation législative dans les douze mois de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal, le pouvoir de prendre des mesures qui touchent à des aspects dont la détermination incombe au législateur conformément à l'article 23 de la Constitution ³.

En effet, selon l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, il appartient au législateur compétent de garantir, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et de déterminer les conditions de leur exercice. Il résulte de la jurisprudence de la section de législation que l'obligation pour le législateur de déterminer l'objet des mesures sur lesquelles la délégation porte dans une matière qui lui est réservée par l'article 23 de la

³ Le considérant n° 212 de la directive (UE) 2018/1972 énonce : « Le service universel est un filet de sécurité destiné à garantir qu'au moins un ensemble de services minimaux est mis à la disposition de tous les utilisateurs finaux et à des tarifs abordables pour les consommateurs, faute de quoi il existe un risque d'exclusion sociale empêchant les citoyens de participer pleinement à la vie sociale et économique ».

Constitution implique qu'il appartient à ce même législateur d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution ⁴.

Les habilitations conférées au pouvoir exécutif de prendre des mesures dont le législateur n'aurait pas déterminé l'objet, dans les matières visées à l'article 23 de la Constitution, sont, en principe, inconstitutionnelles.

Pareilles habilitations sont toutefois admissibles, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ⁵, si le respect de la procédure parlementaire ne permet pas au législateur de réaliser un objectif d'intérêt général et à condition qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de ces habilitations et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif, en vue de leur confirmation, dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation. Ceci implique donc qu'il puisse être démontré, sur la base de circonstances concrètes, que le législateur n'est pas en mesure d'intervenir à temps pour prendre les mesures en question ⁶.

En l'espèce, la section de législation constate que cette démonstration n'est pas apportée.

C'est à la condition de pouvoir apporter cette démonstration que les habilitations figurant aux articles 22, § 7, alinéa 7, et 22/2, § 2, alinéa 2, en projet, de l'annexe 1, peuvent être considérées comme admissibles.

3. L'avant-projet confie de nombreuses missions au « SPF Économie ».

L'article 37 de la Constitution s'oppose à ce que le législateur attribue directement certaines missions d'exécution à l'administration.

Il appartient, en effet, au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

Le législateur doit donc se limiter à confier au Roi le pouvoir d'accomplir les tâches inhérentes à l'exécution de la loi, le Roi pouvant ensuite déléguer ces tâches à un ministre ou aux services du pouvoir exécutif fédéral que le Roi ou le ministre désigne.

L'avant-projet sera revu afin de se conformer à ces principes.

⁴ Sur la portée de ce principe, il est renvoyé à l'avis n° 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance 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. 64-90.

⁵ Voir, par exemple, C.C., 13 avril 2023, n° 63/2023, B.7.1 et B.7.2 et C.C., 18 novembre 2021, n° 158/2021, B.8.4.2.

⁶ Voir, en ce sens, l'avis n° 60.379/3 donné le 9 décembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 13 juillet 2017 'modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, en vue d'établir un cadre légal pour le Modular Offshore Grid', observation n° 5, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2489/001, pp. 32-33.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Afin de renseigner les destinataires de la règle sur la portée précise de l'avant-projet, son intitulé sera complété par les mots « et portant réforme des tarifs sociaux ».

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Le préambule d'un arrêté de présentation d'un projet de loi se limite, en règle, à la mention des ministres qui le proposent ⁷.

L'arrêté de présentation sera donc rédigé comme suit :

« Philippe, Roi des Belges,

À tous, présents et à venir, Salut.

Sur la proposition de la Ministre des Télécommunications,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

La Ministre des Télécommunications est chargée de présenter en Notre nom à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit : ».

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 74 de la loi du 13 juin 2005 a été modifié en dernier lieu par la loi du 21 décembre 2021. La phrase liminaire de l'article 2 sera adaptée en ce sens.

2. L'article 74, § 6, alinéas 2 et 3, en projet, subordonne l'exercice des habilitations conférées au Roi à une « proposition de l'Institut ».

Il est rappelé à cet égard que le pouvoir de celui qui dispose d'une compétence de proposition d'un acte devant être pris ensuite, sur la base de cette proposition, par l'organe habilité à adopter la réglementation peut avoir été conçu par l'auteur de la norme en ce sens que non seulement l'autorité compétente pour adopter l'acte ne peut agir sans être saisie de la proposition mais qu'en outre, elle ne peut s'en écarter quant à son contenu, sauf à solliciter une nouvelle proposition.

Afin d'éviter toute difficulté sur ce point, il convient soit de limiter ces prérogatives de l'Institut à l'exercice d'une compétence d'avis préalablement à l'adoption de la réglementation revenant au Roi, soit de prévoir que les règles concernées seront adoptées « sur proposition de l'Institut ou, d'initiative, sur avis de celui-ci ».

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 et 227, formule F 5.

Ce dernier procédé permettrait à l'Institut d'initier l'adoption de la réglementation envisagée, comme le prévoit l'avant-projet, tout en conservant au Gouvernement son pouvoir d'initiative et de modification.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 22, § 3, alinéa 4, en projet, de l'annexe 1 de cette loi (article 4 de l'avant-projet).

Article 4

1. Interrogée sur la portée de la condition qu'entend insérer l'article 4, 2° et 3°, de l'avant-projet, la déléguée de la Ministre a expliqué :

« L'objectif n'était toutefois pas d'ajouter une nouvelle condition au régime actuel, et de provoquer une perte de droit pour les bénéficiaires actuels qui ne satisfont pas à cette nouvelle condition. Nous proposons dès lors de la supprimer ».

L'avant-projet sera revu en ce sens.

2. Dans la phrase liminaire du 5°, les mots « 6, 7 et 8 » seront remplacés par les mots « 6 et 7 ».

3. L'article 22, § 3, alinéa 2, en projet énonce :

« L'Institut détermine les pièces qui doivent établir la preuve qu'il est satisfait aux conditions d'octroi du tarif social ».

Aucun pouvoir réglementaire ne peut en principe être conféré à l'Institut, autorité administrative indépendante, si ce n'est sur des aspects limités et techniques, tels qu'il est permis de considérer que l'Institut – qui doit appliquer la réglementation concernée – est également le mieux placé pour l'élaborer. Encore faut-il qu'une autorité politiquement responsable puisse endosser la responsabilité des règlements concernés, soit parce que cette autorité – en l'occurrence, le Roi, ou pour les aspects accessoires ou de détail, le ministre – interviendra sur proposition de l'Institut ou, d'initiative, sur avis de celui-ci, soit parce que cette même autorité devra approuver les mesures réglementaires. Cette dernière condition pourrait, le cas échéant, ne pas devoir être remplie pour l'adoption de mesures éminemment techniques et n'intervenant que dans des cas où le pouvoir réglementaire ne suppose pas l'exercice d'un véritable pouvoir d'appréciation impliquant des choix en opportunité, parce que, par exemple, le droit européen détermine déjà l'intégralité, ou presque, de la réglementation concernée⁸.

⁸ Voir, en ce sens, l'avis n° 69.769/4 donné le 4 octobre 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 novembre 2021 'concernant l'accès radioélectrique dans la bande de fréquences 700 MHz' ainsi que l'avis n° 73.271/4 donné le 17 avril 2023 sur un projet d'arrêté royal « concernant les réseaux locaux hertziens privés à large bande ».

En l'espèce, la section de législation n'aperçoit pas en quoi l'Institut, au regard de son domaine d'expertise et de la nature des conditions d'octroi du tarif social qui figurent à l'article 22, § 1^{er}, de l'annexe 1 de la loi du 13 juin 2005, serait le mieux placé pour déterminer les pièces qui doivent établir la preuve qu'il est satisfait à ces conditions. Par ailleurs, pareil pouvoir peut impliquer un certain pouvoir d'appréciation qui n'est pas compatible avec les principes rappelés ci-dessus.

Il convient donc d'habiliter, en lieu et place, le Roi à déterminer les pièces qui doivent établir la preuve qu'il est satisfait aux conditions d'octroi du tarif social, ce dernier pouvant le cas échéant déléguer ce pouvoir au ministre compétent.

4. L'article 22, § 3, alinéa 4, en projet, habilite le Roi à déterminer les « modalités d'accès de la base de données ».

L'avant-projet ne détermine cependant pas précisément qui a accès à cette base de données.

À ce propos, la déléguée de la Ministre a expliqué ce qui suit :

« En ce qui concerne le personnel de l'IBPT, seules les personnes disposant d'une habilitation peuvent avoir accès à la base de données.

À l'heure actuelle, les membres du personnel des opérateurs qui fournissent le tarif social qui disposent d'une habilitation peuvent également accéder à la base de données.

La base de données de l'IBPT est gérée par le biais d'une 'application STTS'.

Tant en ce qui concerne l'IBPT, qu'en ce qui concerne les opérateurs, les personnes pouvant accéder à l'application STTS doivent être inscrites via le portail de la sécurité sociale. Chaque personne inscrite dans le portail de la sécurité sociale comme ayant un accès doit, pour accéder à l'application, s'identifier via e-ID ou via Itsme ».

Les catégories de personnes ayant accès à la base de données seront précisées dans l'avant-projet, dès lors qu'il s'agit d'un des éléments essentiels devant être définis dans une norme légale formelle conformément à l'article 22 de la Constitution ⁹.

5. Compte tenu du principe de minimisation des données, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier le caractère nécessaire, au regard des finalités envisagées, de la conservation de la donnée relative au « sexe » de la personne concernée, qui figure à l'article 22, § 4, alinéa 1^{er}, en projet.

⁹ Selon l'article 22 de la Constitution, il est nécessaire que les « éléments essentiels » du traitement de données soient définis. 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. Voir l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/1, p. 119 ; C.C., 13 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

Comme en a convenu la déléguée de la Ministre, les mots « quand il est disponible chez les opérateurs » figurant après les mots « le numéro de registre national » sont superflus et seront omis.

Enfin, l'article 22, § 4, alinéa 2, 2°, donne à penser que l'Institut ne pourrait plus traiter, et donc devrait supprimer¹⁰, les données figurant à l'alinéa 1^{er} dès qu'il a constaté que la personne concernée n'a plus droit au tarif social. L'auteur de l'avant-projet vérifiera à cet égard s'il n'y a pas lieu de prévoir un temps de latence avant de procéder à la suppression de ces données afin de permettre à l'Institut de vérifier que l'opérateur a effectivement mis fin à la réduction sur la facture après avoir constaté que la personne concernée n'avait plus droit au tarif social.

L'article 22, § 4, en projet, sera revu à la lumière de ces observations.

6. L'article 22, § 5, alinéa 1^{er}, 3° et 4°, en projet, prévoit que l'Institut a accès aux données reprises dans la Banque carrefour de la Sécurité sociale dans le cadre de l'octroi et du contrôle du tarif social.

Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, l'article 4, § 4, de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale', lequel renvoie à l'article 15 de cette loi qui règle les modalités d'accès aux données de la Banque carrefour de la Sécurité sociale, s'applique à l'Institut dans ce cadre.

Par souci de sécurité juridique, cette précision sera mentionnée à tout le moins dans le commentaire de l'article.

La même observation vaut pour l'article 22/3, § 1^{er}, 3°, en projet (article 7 de l'avant-projet).

7. À l'article 22, § 5, alinéa 2, en projet, les mots « au paragraphe 1^{er} » seront remplacés par les mots « à l'alinéa 1^{er} ».

8. De l'accord de la déléguée de la Ministre, l'article 22, § 5, alinéa 3, en projet, sera remplacé par ce qui suit :

« En vue du traitement visé à l'alinéa 2, 3°, les données à caractère personnel sont rendues anonymes ».

Une observation analogue vaut pour l'article 22/3, § 2, alinéa 2, en projet (article 7 de l'avant-projet).

¹⁰ La simple conservation de données constitue un traitement au sens de l'article 4, 2), 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)'.

Article 6

1. L'article 22/2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, énonce :

« Pour l'application des services visés au paragraphe 1^{er}, est considérée comme étant un ayant droit du tarif social, toute personne de 18 ans ou plus qui peut prouver qu'elle-même ou qu'une autre personne vivant sous le même toit bénéficie d'une décision d'octroi ».

Il en résulte que les mineurs émancipés ne pourraient pas bénéficier du nouveau régime du tarif social, ce qui n'est pas admissible.

L'article 22/2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, sera adapté en conséquence.

2. La notion de « personne vivant sous le même toit », figurant à l'article 22/2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, est ambiguë au regard de celle de « résidence principale » qui est utilisée à l'article 22/2, § 3, en projet, dans le cadre de l'examen des conditions d'octroi du tarif social.

Pour ces motifs, et comme le propose la déléguée de la Ministre, ces mots seront remplacés par les mots « personne appartenant au même ménage ».

3. Interrogée sur la portée du paragraphe 7, la déléguée de la Ministre a répondu :

« La formulation du § 7 correspondait à la vision des échanges qui prévalait au moment où le projet de loi a été soumis au Conseil des ministres : le droit avait une durée fixe qui était le cas échéant prolongée.

Ce ne sera plus le cas à présent : les opérateurs ont exigé que l'on ne leur signale que les cas où un bénéficiaire du TS perdait son droit.

De ce fait, le droit a une durée indéterminée. Seule la périodicité de revérification doit encore être fixée par le Roi. Tout le projet d'AR opérationnel a déjà été adapté dans ce sens. L'habilitation au Roi peut être revue comme suit : Le Roi fixe [...] la fréquence à laquelle il est procédé à la revérification de ses conditions d'obtention en vue [du] maintien [du tarif social visé au paragraphe 1^{er}] ».

La disposition sera revue en ce sens.

Article 7

1. L'article 22/3, § 4, en projet, énonce :

« Toute personne souhaitant bénéficier du tarif social visé à l'article 22/2, § 1^{er}, de la présente annexe est tenue de fournir son numéro d'identification au Registre national à son opérateur pour qu'il puisse entreprendre les vérifications nécessaires à l'octroi du tarif social ».

Il résulte néanmoins de l'article 22/1, § 1^{er}, en projet, que c'est le SPF Économie qui est en charge d'effectuer ces vérifications.

L'article 22/3, § 4, en projet, sera sans préjudice de l'observation générale n° 3 revu en conséquence.

2. À l'article 22/3, § 6, compte tenu du principe de minimisation des données, il y a lieu d'énumérer de façon exhaustive dans le dispositif ce que l'auteur de l'avant-projet entend par les « données d'identification au registre national du demandeur », lesquelles doivent être strictement nécessaires au regard des finalités envisagées.

3. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, e), du règlement général sur la protection des données, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

L'article 22/3, § 7, en projet, prévoit que les données sont conservées tant qu'il existe un droit au tarif social pour le demandeur, « et au minimum encore un an après l'expiration dudit droit et au maximum 2 ans ».

Le commentaire de l'article justifie la durée de conservation jusqu'à deux ans, comme suit :

« Une conservation allant jusqu'à deux ans maximum permet au SPF Économie de supprimer de sa base de données les données de plus d'un an en une seule opération, une fois par an ».

Il est douteux que pareille considération pratique soit de nature à justifier une conservation des données supérieure à une année après l'expiration du droit au tarif social.

L'article 22/3, § 7, en projet, sera, réexaminé et, le cas échéant, revu.

4. Dès lors que, comme l'explique la déléguée de la Ministre, l'intention est de créer une base de données pour les besoins du nouveau régime du tarif social, il convient de le préciser expressément à l'article 22/3 en projet, à l'instar de ce qui est fait à l'article 22, § 2, en projet, pour l'ancien régime du tarif social.

Article 9

1. L'article 38 actuel de l'annexe 1 de la loi du 13 juin 2005 précise le contenu concret de l'ancien régime du tarif social.

L'article 38/1, § 1^{er}, en projet, qui porte sur le nouveau régime du tarif social, entend confier ce pouvoir au Roi, comme suit :

« Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les caractéristiques des offres, tels que les vitesses, le volume et les prix maximaux et/ou les réductions et le cas échéant les plafonds de ces réductions, proposées par les opérateurs visés à l'article 74, § 4 et 6, en vue de la fourniture du tarif social visé aux articles 22/2 à 22/3 ».

Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, l'obligation pour le législateur de déterminer l'objet des mesures sur lesquelles la délégation porte dans une matière qui lui est réservée par l'article 23 de la Constitution implique qu'il appartient à ce même législateur d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution.

Il en résulte que s'il peut être admis de déléguer au Roi le soin de fixer concrètement la portée du nouveau régime du tarif social, il convient néanmoins d'encadrer ce pouvoir à suffisance en précisant les principes qui guideront l'action du Roi dans le cadre de la détermination des éléments figurant à l'article 38/1, § 1^{er}.

L'article 38/1, § 1^{er}, en projet, sera revu à la lumière de cette observation.

2. Interrogée sur la question de savoir pour quelle raison les réductions ne feraient pas, conformément à l'article 38/1, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, l'objet d'une indexation, la déléguée de la Ministre a répondu :

« Ce paragraphe vise uniquement les prix maximaux/les plafonds. Il n'est pas nécessaire de prévoir une indexation des réductions du fait qu'elles sont, la plupart du temps exprimées en un pourcentage, pourcentage qui s'applique sur des montants indexés ».

Par souci de bonne compréhension du dispositif, ces explications figureront dans le commentaire de l'article.

3. De l'accord de la déléguée de la Ministre, l'article 38/1, § 2, alinéa 4, en projet, sera remplacé par ce qui suit :

« Le résultat obtenu est arrondi à l'euro supérieur si la partie décimale est supérieure ou égale à cinquante cents. Il l'est à l'euro inférieur si cette partie est inférieure à cinquante cents ».

*

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Artikel 9, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende het wederzijds consulteren bij het opstellen van regelgeving inzake elektronische communicatienetwerken, het uitwisselen van informatie en de uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot elektronische communicatienetwerken door de regulerende instanties bevoegd voor telecommunicatie of radio-omroep en televisie’ luidt als volgt:

“Het Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie heeft tot taak om in onderling overleg en met respect voor ieders bevoegdheid, volgens de modaliteiten en procedures zoals vastgelegd binnen het Overlegcomité, de wederzijdse consultatie te organiseren omtrent mekaars initiatieven inzake het opstellen van ontwerpregelgeving met betrekking tot omroep en telecommunicatie”.

Gevraagd naar de strekking van die “modaliteiten en procedures zoals vastgelegd binnen het Overlegcomité” heeft de gemachtigde van de minister aan de afdeling Wetgeving een beslissing van het Overlegcomité van 18 maart 2009 bezorgd houdende goedkeuring van het ontwerp van huishoudelijk reglement van het Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie, waarvan de datum van inwerkingtreding niet vermeld is.

Artikel 6 van dat huishoudelijk reglement luidt als volgt:

“§ 1. Het secretariaat¹ stelt de agenda vast waarover het Comité beraadslaagt.

Ieder lid van het Comité kan op de agenda alle punten brengen waarvan het wenst dat zij onderzocht worden.

Te dien einde zend[t] het aan het secretariaat van het Comité 5 exemplaren in het Nederlands en 5 exemplaren in het Frans, of 5 exemplaren in het Duits. Het voegt daarbij alle andere nuttig geachte aanvullende en verklarende stukken.

De aanvraag tot inschrijving van een punt op de agenda moet uiterlijk twaalf werkdagen voor de datum van de vergadering toekomen,

§ 2. In uitzonderlijke omstandigheden of om dringende redenen kan het Comité een vergadering houden volgens een ‘elektronische procedure’.

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

¹ Dat volgens artikel 4 van het huishoudelijk reglement door de FOD Economie waargenomen wordt.

Een vergadering op grond van de ‘elektronische procedure’ wordt enkel gehouden om te beraadslagen over punten:

- a) waarvan het dossier volledig is in de zin van § 1, derde lid;
- b) die in principe niet nader dienen te worden onderzocht.

In het bericht waarin wordt aangekondigd dat de vergadering zal plaatsvinden volgens de “elektronische procedure”, wordt de leden verzocht hun aanmerkingen of hun opmerkingen schriftelijk te sturen naar een elektronisch adres en binnen een welbepaalde termijn (dag en uur).

Indien binnen de toebedeelde termijn geen aanmerkingen of opmerkingen worden meegedeeld, wordt het punt geacht te zijn aangenomen.

(...)

§ 3. In uiterst spoedeisende gevallen kan het Comité met de instemming van al zijn leden beraadslagen over punten die niet op de agenda voorkomen.”

De afdeling Wetgeving beschikt niet over inlichtingen waaruit zou blijken dat de procedure van overleg binnen het Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie op regelmatige wijze doorlopen is en kan dan ook niet concluderen dat het verplicht vormvereiste vervat in artikel 9, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 naar behoren vervuld is.

De steller van het voorontwerp dient na te gaan of dat vormvereiste wel vervuld is.

2. Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, blijkt dat er een regelgevingsimpactanalyse uitgevoerd zou zijn overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

Die impactanalyse is evenwel niet aan de afdeling Wetgeving bezorgd.

De steller van het voorontwerp moet nagaan of dit vormvereiste wel vervuld is.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Artikel 84, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie’ luidt als volgt:

“1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle consumenten op hun grondgebied tegen een betaalbare prijs, in het licht van de specifieke nationale omstandigheden, op een vaste locatie toegang hebben tot een beschikbare adequate breedbandinternettoegangsdiens en tot spraakcommunicatiediensten, van een op hun grondgebied gespecificeerde kwaliteit, met inbegrip van de aansluiting op het net.”

Artikel 85, leden 1 en 2, van richtlijn (EU) 2018/1972 luidt voorts als volgt:

“1. De nationale regelgevende instanties monitoren in overleg met andere bevoegde instanties de ontwikkeling en het niveau van de retailprijzen van de in artikel 84, lid 1, genoemde diensten die op de markt beschikbaar zijn, met name rekening houdend met de binnenlandse prijzen en het nationaal inkomen van de consument.

2. Indien de lidstaten vaststellen dat, in het licht van de nationale omstandigheden, de retailtarieven voor de in artikel 84, lid 1, genoemde diensten niet betaalbaar zijn, omdat consumenten met een laag inkomen of bijzondere sociale behoeften geen toegang tot die diensten hebben, nemen zij maatregelen opdat adequate breedbandinternettoegangs- en spraakcommunicatiediensten, ten minste op een vaste locatie, voor die consumenten betaalbaar zijn.”

1.2. Het sociale element van de universele dienst, zoals dat thans volgt uit de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’ en uit bijlage 1 ervan, bestaat uit de levering van een breedbandinternettoegangsdienst en spraakcommunicatiediensten op een vaste locatie aan bepaalde categorieën van begunstigten en tegen bijzondere tariefvoorwaarden (hierna het “oud sociaal-tariefstelsel”).

Het voorontwerp strekt ertoe de wet van 13 juni 2005 en bijlage 1 ervan te wijzigen teneinde te voorzien in een nieuwe stelsel voor het sociale element van de universele dienst, een stelsel dat van toepassing wordt met ingang van 1 januari 2024² en dat geen spraakcommunicatiediensten op een vaste locatie meer zou omvatten (hierna het “nieuw sociaal-tariefstelsel”).

In de toelichting bij artikel 2 van het voorontwerp wordt die uitsluiting gemotiveerd als volgt:

“(iii) (...) Te noteren valt dat het oude stelsel, in de sociale component van de universele dienst, breedbandinternet omvat, alsook spraakcommunicatiediensten op een vaste locatie. Gezien de achteruitgang van spraakcommunicatie op een vaste locatie zal de sociale component van de universele dienst voor de nieuwe sociale tariefregeling (d.w.z. de nieuwe artikelen 22/1 tot en met 22/3 en artikel 38/1 van bijlage 1 bij de wet die met dit wetsvoorstel worden ingevoerd) echter alleen betrekking hebben op breedbandinternet dat op een vaste locatie wordt aangeboden. Volgens de mededeling van de Raad van het BIPT van 3 juni 2022 betreffende de status van de elektronische communicatie- en Tv-markt (2021) blijft het aantal vaste telefoonlijnen in dalende lijn. Minder mensen hebben toegang tot het vaste telefoonnet nodig omdat zij ook een mobiel abonnement hebben waarmee het steeds vaker mogelijk is onbeperkt te bellen. Het toenemend gebruik van diverse audio- en videobeltoepassingen maakt de toegang tot het vaste telefoonnet ook minder noodzakelijk. Tussen 2018 en 2021 daalde het aantal toegangskanalen tot het vaste telefoonnet met meer dan 800.000.”

1.3. De in de toelichting bij dat artikel vermelde omstandigheid dat het aantal consumenten dat spraakcommunicatiediensten op een vaste locatie nodig heeft afneemt, omdat er voor die diensten alternatieven bestaan, kan geen gegronde reden opleveren om hen van het sociale element van de universele dienst uit te sluiten.

² Met dien verstande dat het oud sociaal-tariefstelsel behouden blijft voor de huidige rechthebbenden die vóór 1 januari 2024 een aanvraag ingediend hebben voor de thans geldende sociale tarieven.

In het licht van artikel 85, lid 2, van richtlijn (EU) 2018/1972 kan voor een dergelijke uitsluiting immers alleen een gegronde reden bestaan indien bewezen is dat de retailtarieven voor de spraakcommunicatiediensten op een vaste locatie de consumenten met een laag inkomen of bijzondere sociale behoeften niet beletten toegang te hebben tot die diensten.

De steller van het voorontwerp dient bijgevolg in de toelichting bij het artikel te preciseren op grond van welke gegevens geconcludeerd kan worden dat de tarieven die van toepassing zijn op de spraakcommunicatiediensten op een vaste locatie bepaalde consumenten met een laag inkomen of bijzondere sociale behoeften niet beletten om toegang te hebben tot die diensten.

De toelichting bij het artikel en, in voorkomend geval, het voorontwerp moeten dienovereenkomstig herzien worden.

2. Het ontworpen artikel 22, § 7, zevende lid, van bijlage 1 van de wet van 13 juni 2005 (artikel 4, 5°, van het voorontwerp) luidt als volgt:

“De Koning kan, bij besluit overlegd in de Ministerraad, op basis van het verslag bedoeld in het [vijfde] lid, de specifieke nadere regels van het sociaal tarief aanpassen of eventueel een einde maken aan het sociaal tarief bedoeld in artikelen 22 en 38 indien het verslag dat nodig acht. Elk besluit dat voor dit doel wordt genomen, wordt geacht nooit uitwerking te hebben gehad indien het niet bij wet is bekrachtigd binnen de twaalf maanden na de datum van zijn inwerkingtreding.”

Het ontworpen artikel 22/2, § 2, tweede lid, (artikel 6 van het voorontwerp) van dezelfde bijlage, luidt als volgt:

“Bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad kan de in het eerste lid bedoelde categorie van de rechthebbenden van het in paragraaf 1 bedoelde sociaal tarief gewijzigd of aangevuld worden door de Koning. Elk besluit dat daartoe wordt genomen, wordt geacht nooit uitwerking te hebben gehad, als het niet bij wet bekrachtigd is binnen twaalf maanden na de datum van inwerkingtreding ervan.”

Bij die bepalingen wordt aan de Koning de bevoegdheid opgedragen om, onder voorbehoud van een bekrachtiging bij wet binnen twaalf maanden na de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit, maatregelen te treffen die verband houden met aspecten die overeenkomstig artikel 23 van de Grondwet door de wetgever bepaald dienen te worden.³

Volgens artikel 23, tweede lid, van de Grondwet staat het immers aan de bevoegde wetgever om, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en om de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen. Uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving vloeit voort dat de verplichting voor de wetgever om het voorwerp te bepalen van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft in een aangelegenheid die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever voorbehouden is, impliceert

³ Overweging 212 van richtlijn (EU) 2018/1972 luidt als volgt: “Universele dienstverlening is een vangnet waarmee wordt gewaarborgd dat ten minste de reeks minimumdiensten beschikbaar is voor alle eindgebruikers en tegen een betaalbare prijs voor consumenten, aangezien het risico op sociale uitsluiting door het ontbreken van dergelijke toegang ertoe kan leiden dat burgers op sociaal en economisch vlak niet volledig aan de maatschappij kunnen deelnemen.”

dat diezelfde 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 Grondwet⁴.

Machtigingen aan de uitvoerende macht om, met betrekking tot aangelegenheden bedoeld in artikel 23 van de Grondwet, maatregelen te nemen waarvan de wetgever het onderwerp niet vastgesteld zou hebben, zijn in beginsel ongrondwettig.

Dergelijke machtigingen kunnen overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁵ evenwel aanvaard worden indien de inachtneming van de parlementaire procedure de wetgever niet in staat zou stellen een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken en op voorwaarde dat hij het onderwerp van die machtigingen uitdrukkelijk en ondubbelzinnig vaststelt en dat de door de Koning genomen maatregelen door de wetgevende macht onderzocht worden met het oog op hun bekrachtiging binnen een relatief korte termijn, vastgesteld in de machtigingswet. Dat veronderstelt dan ook dat op basis van concrete omstandigheden aangetoond kan worden dat de wetgever niet tijdig kan handelen om de maatregelen in kwestie te treffen.⁶

In casu stelt de afdeling Wetgeving vast dat dit alles niet bewezen is.

Op voorwaarde dat dit alles bewezen kan worden, kunnen de machtigingen vervat in de ontworpen artikelen 22, § 7, zevende lid, en 22/2, § 2, tweede lid, van bijlage 1, geacht worden aanvaardbaar te zijn.

3. Bij het voorontwerp worden aan de “FOD Economie” veel opdrachten toevertrouwd.

Artikel 37 van de Grondwet staat eraan in de weg dat de wetgever bepaalde uitvoeringstaken rechtstreeks aan de administratie opdraagt.

Het staat immers aan de uitvoerende macht om de werkwijze en de organisatie van haar diensten te regelen.

De wetgever dient er zich dan ook toe te beperken aan de Koning de bevoegdheid op te dragen om de taken te vervullen die inherent zijn aan de uitvoering van de wet, waarna de Koning die taken kan opdragen aan een minister of aan de diensten van de federale uitvoerende macht die de Koning of de minister aanwijst.

⁴ Wat de strekking van dat beginsel betreft, wordt verwezen naar advies 63.964/4/VR van 16 oktober 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie 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, 64-90.

⁵ Zie b.v. GwH 13 april 2023, nr. 63/2023, B.7.1 en B.7.2 en GwH 18 november 2021, nr. 158/2021, B.8.4.2.

⁶ Zie in dat verband advies 60.379/3 van 9 december 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 13 juli 2017 ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, met het oog op het instellen van een wettelijk kader voor het Modular Offshore Grid’, opmerking 5, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2489/1, 32-33.

Het voorontwerp moet aldus herzien worden dat het aan die beginselen beantwoordt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Teneinde de adressaten van de regel op de hoogte te brengen van de exacte draagwijdte van het voorontwerp, dient het opschrift ervan aangevuld te worden met de woorden “en houdende hervorming van de sociale tarieven”.

INDIENINGSBESLUIT

In de aanhef van besluiten waarbij een wetsontwerp ingediend wordt, wordt in de regel alleen vermeld welke ministers het besluit voordragen.⁷

Het indieningsbesluit moet derhalve als volgt gesteld worden:

“FILIP, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

Op de voordracht van de Minister van Telecommunicatie,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ:

De Minister van Telecommunicatie is ermee belast in Onze naam bij de Kamer van volksvertegenwoordigers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst hierna volgt.”.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Artikel 74 van de wet van 13 augustus 2005 is laatstelijk gewijzigd bij de wet van 21 december 2021. De inleidende zin van artikel 2 moet in die zin aangepast worden.

2. Bij het ontworpen artikel 74, § 6, tweede en derde lid, wordt de uitoefening van de machtigingen die aan de Koning verleend worden afhankelijk gesteld van een “voorstel van het Instituut”.

In dat verband wordt eraan herinnerd dat de bevoegdheid van degene die bevoegd is om een voorstel uit te brengen voor een handeling die vervolgens op grond van dat voorstel door het daartoe bevoegde orgaan vastgesteld moet worden, door de steller van de norm in die zin opgevat kan zijn dat de instantie die bevoegd is om de handeling vast te stellen niet alleen slechts kan handelen indien haar een voorstel bezorgd is, maar ook dat ze niet van de inhoud daarvan kan afwijken, tenzij ze om een nieuw voorstel verzoekt.

⁷ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 en 227, formule F 5.

Om elke moeilijkheid in dat verband te voorkomen, moeten ofwel de prerogatieven van het Instituut beperkt worden tot de uitoefening van een adviesbevoegdheid voorafgaand aan de vaststelling van de regeling die een zaak is van de Koning, ofwel moet bepaald worden dat de regels in kwestie vastgesteld worden “op voorstel van het Instituut, of op eigen initiatief na advies van het Instituut”.

Die laatste werkwijze zou het mogelijk maken dat het Instituut de eerste stap zet om de beoogde regeling vast te stellen, zoals in het voorontwerp bepaald wordt, terwijl de Regering haar initiatief- en wijzigingsbevoegdheid zou behouden.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het ontworpen artikel 22, § 3, vierde lid, van bijlage 1 van die wet (artikel 4 van het voorontwerp).

Artikel 4

1. Naar aanleiding van een vraag over de draagwijdte van de voorwaarde die bij artikel 4, 2° en 3°, van het voorontwerp ingevoegd wordt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende uitgelegd:

“L’objectif n’était toutefois pas d’ajouter une nouvelle condition au régime actuel, et de provoquer une perte de droit pour les bénéficiaires actuels qui ne satisfont pas à cette nouvelle condition. Nous proposons dès lors de la supprimer.”

Het voorontwerp moet in die zin herzien worden.

2. In de inleidende zin van de bepaling onder 5° dient de vermelding “6, 7 en 8” vervangen te worden door de vermelding “6 en 7”.

3. In het ontworpen artikel 22, § 3, tweede lid, staat het volgende te lezen:

“Het Instituut bepaalt de stukken die moeten bewijzen dat aan de voorwaarden voor het verlenen van het sociale tarief is voldaan.”

Aan het Instituut, dat een onafhankelijke administratieve overheid is, mag in principe geen verordnungsbevoegdheid verleend worden tenzij voor technische nevenaspecten waarvoor ervan uitgegaan kan worden dat het Instituut, dat de regelgeving in kwestie moet toepassen, eveneens de meest aangewezen instantie is om ze uit te werken. Daarenboven moet de verantwoordelijkheid voor die verordeningen opgenomen kunnen worden door een politiek verantwoordelijke overheid, ofwel omdat die overheid – *in casu* de Koning – of, voor bijkomstige of detailmatige aspecten, de minister – optreedt op voorstel van het Instituut of op eigen initiatief,

op advies van het Instituut, ofwel omdat diezelfde overheid de verordeningmaatregelen moet goedkeuren. Die laatste voorwaarde zou in voorkomend geval niet vervuld hoeven te worden voor uitermate technische maatregelen die slechts genomen worden in gevallen waarin de verordeningbevoegdheid niet veronderstelt dat een echte beoordelingsbevoegdheid uitgeoefend moet worden waarbij opportuiniteitskeuzes gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld wanneer de betrokken regelgeving reeds volledig of bijna volledig door het Europees recht bepaald is.⁸

In casu is het voor de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom het Instituut, in het licht van zijn expertisedomein en de aard van de voorwaarden voor de toekenning van het sociaal tarief, die vervat zijn in artikel 22, § 1, van bijlage 1 van de wet van 13 juni 2005, de meest aangewezen instantie zou zijn om te bepalen welke stukken moeten bewijzen dat aan die voorwaarden voldaan is. Voorts kan een dergelijke bevoegdheid een bepaalde beoordelingsbevoegdheid impliceren die niet verenigbaar is met de beginselen waaraan *supra* herinnerd is.

Het verdient derhalve aanbeveling om in de plaats daarvan de Koning te machtigen om te bepalen welke stukken moeten bewijzen dat aan de voorwaarden voor het verlenen van het sociaal tarief voldaan is en om te bepalen dat de Koning die bevoegdheid in voorkomend geval kan delegeren aan de bevoegde minister.

4. Bij het ontworpen artikel 22, § 3, vierde lid, wordt de Koning gemachtigd om “de nadere regels voor de toegang tot de databank” te bepalen.

In het voorontwerp wordt evenwel niet gepreciseerd wie toegang heeft tot die databank.

In dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende verklaard:

“En ce qui concerne le personnel de l’IBPT, seules les personnes disposant d’une habilitation peuvent avoir accès à la base de données.

À l’heure actuelle, les membres du personnel des opérateurs qui fournissent le tarif social qui disposent d’une habilitation peuvent également accéder à la base de données.

La base de données de l’IBPT est gérée par le biais d’une ‘application STTS’.

Tant en ce qui concerne l’IBPT, qu’en ce qui concerne les opérateurs, les personnes pouvant accéder à l’application STTS doivent être inscrites via le portail de la sécurité sociale. Chaque personne inscrite dans le portail de la sécurité sociale comme ayant un accès doit, pour accéder à l’application, s’identifier via eID ou via Itsme.”

⁸ Zie in dat verband advies 69.769/4 van 4 oktober 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 28 november 2021 ‘betreffende radiotoegang in de frequentieband 700 MHz’, alsook advies 73.271/4 van 17 april 2023 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende private lokale breedbandradionetwerken’.

In het voorontwerp dient vermeld te worden welke categorieën van personen toegang hebben tot de databank, aangezien dat een van de essentiële elementen is die overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet bepaald moeten worden in een formele rechtsnorm.⁹

5. Gelet op het beginsel van de minimale gegevensverwerking moet de steller van het voorontwerp in staat zijn om, in het licht van de vooropgestelde doeleinden, aan te tonen waarom het nodig is om het gegeven aangaande het “geslacht” van de betrokken persoon, waarvan sprake is in het ontworpen artikel 22, § 4, eerste lid, te bewaren.

Zoals de gemachtigde van de minister toegegeven heeft, zijn de woorden “wanneer dat beschikbaar is bij de operatoren” na de woorden “het rijksregisternummer” overbodig en dienen ze te vervallen.

Ten slotte wekt artikel 22, § 4, tweede lid, 2°, de indruk dat het Instituut de gegevens waarvan in het eerste lid sprake is, niet meer zou mogen verwerken en ze dan ook zou moeten wissen,¹⁰ zodra het vaststelt dat de betrokken persoon niet langer recht heeft op het sociaal tarief. De steller van het voorontwerp dient in dat verband na te gaan of er niet bepaald moet worden dat een wachttermijn verstreken moet zijn vooraleer overgegaan kan worden tot het wissen van die gegevens teneinde het Instituut de mogelijkheid te bieden om na te gaan of de operator wel degelijk geen korting meer geeft op de factuur nadat hij vastgesteld heeft dat de betrokken persoon geen recht meer had op het sociaal tarief.

Het ontworpen artikel 22, § 4, moet in het licht van deze opmerkingen herzien worden.

6. Volgens het ontworpen artikel 22, § 5, eerste lid, 3° en 4°, heeft het Instituut toegang tot de gegevens van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid in het kader van de toekenning van en de controle op het sociaal tarief.

Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, valt het Instituut in dat kader onder de toepassing van artikel 4, § 4, van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’, waarin verwezen wordt naar artikel 15 van die wet, waarin bepaald wordt volgens welke nadere regels men toegang kan hebben tot de gegevens van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid.

⁹ Volgens artikel 22 van de Grondwet dienen de “essentiële elementen” van de verwerking van gegevens vastgesteld te worden. De afdeling Wetgeving is 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. Zie advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119; GwH 13 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2).

¹⁰ Het opslaan van gegevens op zich vormt een verwerking in de zin van artikel 4, punt 2), 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)’.

Ter wille van de rechtszekerheid moet die verduidelijking op zijn minst vermeld worden in de toelichting bij het artikel.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 22/3, § 1, 3° (artikel 7 van het voorontwerp).

7. In het ontworpen artikel 22, § 5, tweede lid, dienen de woorden “paragraaf 1” vervangen te worden door de woorden “het eerste lid”.

8. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het ontworpen artikel 22, § 5, derde lid, als volgt vervangen moet worden:

“Met het oog op de verwerking bedoeld in het tweede lid, 3°, worden de persoonsgegevens geanonimiseerd”.

Een soortgelijke opmerking geldt voor het ontworpen artikel 22/3, § 2, tweede lid (artikel 7 van het voorontwerp).

Artikel 6

1. In het ontworpen artikel 22/2, § 2, eerste lid, staat het volgende te lezen:

“Voor de toepassing van de diensten bedoeld in paragraaf 1 worden de volgende personen beschouwd als rechthebbenden van het sociaal tarief: iedereen van 18 jaar of ouder die kan bewijzen dat hijzelf of een andere persoon die onder hetzelfde dak woont een beslissing geniet tot toekenning van:”.

Daaruit volgt dat ontvoogde minderjarigen niet in aanmerking zouden komen voor het nieuw sociaal-tariefstelsel, wat niet aanvaard kan worden.

Het ontworpen artikel 22/2, § 2, eerste lid, moet bijgevolg aangepast worden.

2. De bewoordingen “persoon die onder hetzelfde dak woont”, in het ontworpen artikel 22/2, § 2, eerste lid, zijn dubbelzinnig gelet op het begrip “hoofdverblijfplaats” dat gebezigd wordt in het ontworpen artikel 22/2, § 3, in het kader van het onderzoek van de voorwaarden voor de toekenning van het sociaal tarief.

Om die redenen en zoals voorgesteld wordt door de gemachtigde van de minister dienen die woorden vervangen te worden door de woorden “persoon die tot hetzelfde gezin behoort”.

3. Op een vraag over de draagwijdte van paragraaf 7 heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La formulation du § 7 correspondait à la vision des échanges qui prévalait au moment où le projet de loi a été soumis au Conseil des ministres : le droit avait une durée fixe qui était le cas échéant prolongée.

Ce ne sera plus le cas à présent : les opérateurs ont exigé que l'on ne leur signale que les cas où un bénéficiaire du TS perdait son droit.

De ce fait, le droit a une durée indéterminée. Seule la périodicité de revérification doit encore être fixée par le Roi. Tout le projet d'AR opérationnel a déjà été adapté dans ce sens. L'habilitation au Roi peut être revue comme suit : Le Roi fixe [...] la fréquence à laquelle il est procédé à la revérification de ses conditions d'obtention en vue [du] maintien [du tarif social visé au paragraphe 1^{er}].”

De bepaling moet in die zin herzien worden.

Artikel 7

1. Het ontworpen artikel 22/3, § 4, luidt als volgt:

“Iedere persoon die het sociaal tarief bedoeld in artikel 22/2, § 1, van deze bijlage wenst te genieten, moet zijn identificatienummer van het Rijksregister aan zijn operator verstrekken opdat deze de nodige controles voor de toekenning van het sociaal tarief kan uitvoeren.”

Uit het ontworpen artikel 22/1, § 1, blijkt evenwel dat de FOD Economie ermee belast is die controles uit te voeren.

Onverminderd algemene opmerking 3 dient het ontworpen artikel 22/3, § 4, dienovereenkomstig aangepast te worden.

2. Gelet op het beginsel van de minimale gegevensverwerking dient in het dispositief van het ontworpen artikel 22/3, § 6, een exhaustieve opsomming gegeven te worden van hetgeen de steller van het voorontwerp verstaat onder “de identificatiegegevens van het Rijksregister van de aanvrager”, die daarenboven strikt noodzakelijk moeten zijn in het licht van de vooropgestelde doeleinden.

3. Krachtens artikel 5, lid 1, e), van de algemene verordening gegevensbescherming mogen persoonsgegevens niet bewaard worden in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen langer te identificeren dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens verwerkt worden.

In het ontworpen artikel 22/3, § 7, wordt bepaald dat de gegevens bewaard worden zolang er voor de aanvrager een recht op het sociaal tarief bestaat “en minstens nog een jaar na het verstrijken van dat recht en maximaal 2 jaar”.

In de toelichting bij het artikel wordt de bewaartermijn tot 2 jaar gerechtvaardigd als volgt:

“Doordat de gegevens maximum twee jaar mogen bewaard worden, kan de FOD Economie elk jaar in één enkele operatie de gegevens die ouder zijn dan twee jaar uit zijn databank verwijderen.”

Of een dergelijke praktische overweging grond kan opleveren om gegevens langer te bewaren dan één jaar na het vervallen van het recht op het sociaal tarief valt te betwijfelen.

Het ontworpen artikel 22/3, § 7, moet opnieuw onderzocht en in voorkomend geval herzien worden.

4. Aangezien het, zoals de gemachtigde van de minister uitgelegd heeft, de bedoeling is om een databank aan te leggen ten behoeve van het nieuw sociaal-tariefstelsel, dient dat uitdrukkelijk vermeld te worden in het ontworpen artikel 22/3, naar het voorbeeld van het ontworpen artikel 22, § 2, met betrekking tot het oud sociaal-tariefstelsel.

Artikel 9

1. In het huidige artikel 38 van bijlage 1 bij de wet van 13 juni 2005 wordt bepaald wat het oud sociaal-tariefstelsel concreet inhoudt.

Bij het ontworpen artikel 38/1, § 1, dat betrekking heeft op het nieuw sociaal-tariefstelsel, wordt die bevoegdheid in de volgende bewoordingen aan de Koning opgedragen:

“De Koning bepaalt, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de kenmerken van de aanbiedingen, zoals de snelheid, het volume en de maximumprijzen en/of kortingen en in voorkomend geval de plafonds voor die kortingen, aangeboden door de operatoren bedoeld in artikel 74, § 4 en § 6, met het oog op de verstrekking van het sociaal tarief bedoeld in de artikelen 22/2 tot 22/3.”

Zoals hierboven reeds in herinnering gebracht is, impliceert de verplichting voor de wetgever om het voorwerp te bepalen van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft in een aangelegenheid die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever voorbehouden is, dat diezelfde wetgever de delegaties die hij aan de uitvoerende macht verleent, dient 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.

Daaruit vloeit voort dat, hoewel aanvaard kan worden dat de Koning belast wordt met de concrete vaststelling van de reikwijdte van het nieuw sociaal-tariefstelsel, die bevoegdheid niettemin voldoende afgebakend dient te worden door te bepalen welke beginselen als leidraad moeten dienen voor het optreden van de Koning in het kader van de vaststelling van de elementen bedoeld in artikel 38/1, § 1.

Het ontworpen artikel 38/1, § 1, moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

2. Op een vraag naar de reden waarom er, overeenkomstig het ontworpen artikel 38/1, § 2, eerste lid, op de kortingen geen indexering toegepast zou worden, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Ce paragraphe vise uniquement les prix maximaux/les plafonds. Il n’est pas nécessaire de prévoir une indexation des réductions du fait qu’elles sont, la plupart du temps exprimées en un pourcentage, pourcentage qui s’applique sur des montants indexés.”

Ter wille van een goed begrip van het dispositief dient die uitleg opgenomen te worden in de toelichting bij het artikel.

3. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het ontworpen artikel 38/1, § 2, vierde lid, als volgt moet luiden:

“De verkregen uitkomst wordt afgerond naar de hogere euro indien de decimaal groter is dan of gelijk is aan vijftig cent. Ze wordt afgerond naar de lagere euro indien de decimaal kleiner is dan vijftig cent.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET