



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.508/16
van 28 maart 2025

avis 77.508/16
du 28 mars 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, en tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, teneinde de raadpleging van gegevens uit het Centraal aanspreekpunt mogelijk te maken voor OCMW's' (*Parl.St. Kamer* 2024-25, nr. 56-357/1)

une proposition de loi 'modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale en vue de permettre aux CPAS de consulter les données du Point de contact central (PCC)' (*Doc. Parl., Chambre*, 2024-2025, n° 56-357/1)

Op 21 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, en tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, teneinde de raadpleging van gegevens uit het Centraal aanspreekpunt mogelijk te maken voor OCMW’s’ (*Parl.St. Kamer*, 2024-25, nr. 56-357/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 20 maart 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2025.

*

Le 21 février 2025, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale et la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l’intégration sociale en vue de permettre aux CPAS de consulter les données du Point de contact central (PCC)’ (*Doc. Parl., Chambre*, 2024-2025, n° 56-357/1)’.

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 20 mars 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW) te machtigen om tijdens het sociaal onderzoek, dat wordt gevoerd bij de beoordeling van een aanvraag voor maatschappelijke dienstverlening of maatschappelijke integratie, het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten gehouden door de Nationale Bank van België (hierna: CAP) te consulteren. Het CAP werd ingericht bij de wet van 8 juli 2018 ‘houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest’.

Deze machtiging wordt ingeschreven in artikel 60, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (artikel 2 van het voorstel) en in artikel 19 van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ (artikel 3). Deze artikelen worden tevens aangevuld met bepalingen aangaande de doeleinden van de gegevensverwerking, de categorieën van betrokken personen, de categorieën van gegevens waarop de verwerking betrekking heeft en de bewaartermijn van de gegevens. De POD Maatschappelijke Integratie treedt op als de centraliserende organisatie voor de aanvragen in de zin van de wet van 8 juli 2018.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De toegang die aan het OCMW wordt verleend tot informatie van het CAP betekent een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, zoals gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het gaat immers om persoonlijke financiële informatie.

Die toegang wordt noodzakelijk geacht teneinde het OCMW te laten beschikken over alle pertinente informatie bij de beoordeling van de aanvraag. Naar luid van de toelichting beschikt het OCMW vandaag over weinig middelen om na te gaan “of de betaal- of bankrekeningen die de aanvrager aan het OCMW overmaakt, de enige rekeningen zijn waarover hij beschikt. Bovendien is het ook nooit helemaal zeker of de betrokkenen de gegevens over hun andere spaarformules meedelen aan het OCMW, bijvoorbeeld hun roerend vermogen dat zich bevindt op spaarverzekeringen of op effectenrekeningen”². De bedoeling is om het OCMW “meer

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 357/1, 6.

mogelijkheden te geven om te vermijden dat personen met hoge roerende kapitalen onterecht aanspraak maken op het leefloon of op een te hoog leefloon. Een effectieve controle op oneigenlijk gebruik van onze sociale bijstand verbetert de betaalbaarheid ervan en versterkt de legitimiteit en het maatschappelijke draagvlak van onze sociale bescherming.”³

Rekening houdend met de informatie die de aanvrager in beginsel zelf dient voor te leggen wanneer hij gebruik wenst te maken van het recht op maatschappelijke bijstand of maatschappelijke integratie, kan de toegang tot de gegevens van het CAP worden aanvaard. Hoewel de informatie waarover het OCMW op die manier beschikt niet noodzakelijk beperkt is tot de financiële situatie van de aanvrager,⁴ kan, rekening houdend met de nadere regeling in het voorstel van de verwerking van de betrokken persoonsgegevens, worden aangenomen dat die toegang in overeenstemming is met het beginsel van de minimale gegevensverwerking.⁵

4.1. De regeling van de verwerking van de persoonsgegevens dient op zichzelf weliswaar aan bijzondere voorwaarden te voldoen. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel 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.⁶

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.⁷

³ *Ibid.*, 7.

⁴ Zie opmerking 4.2.

⁵ Artikel 5, lid 1, c), van de 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)’ bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de gegevens worden verwerkt.

⁶ 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.

⁷ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

In het licht daarvan moet het volgende worden opgemerkt.

4.2. Wat betreft de categorie van personen van wie de gegevens kunnen worden verwerkt, verwijst het voorstel, zowel wat betreft de toekenning van maatschappelijke bijstand als van maatschappelijke integratie, naar “de personen bedoeld in artikel 14, § 1, [van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie,] met name: de aanvrager zelf, de personen met wie hij samenwoont, zijn levenspartner en zijn gezin ten laste”.

Artikel 14, § 1, van de wet van 26 mei 2002 heeft echter betrekking op de bepaling van het *bedrag* van het leefloon in functie van de gezinssituatie van de aanvrager. Wat de berekening van de *bestaansmiddelen* betreft waarover de aanvrager beschikt, en die tijdens het sociaal onderzoek worden geïdentificeerd, is het artikel 16, § 1, eerste lid, van dezelfde wet waarin wordt bepaald dat de bestaansmiddelen “van de personen met wie de aanvrager samenwoont” (eveneens) in aanmerking kunnen genomen worden. Voor de bepaling van de categorie van personen op wie de informatie die wordt opgevraagd bij het CAP betrekking kan hebben, is het dan ook beter om in het voorstel telkens te verwijzen naar de aanvrager en “de personen met wie de aanvrager samenwoont zoals bedoeld in artikel 16, § 1, eerste lid, [van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie]”, veeleer dan naar de personen bedoeld in artikel 14, § 1, van dezelfde wet.

4.3. In het voorstel moet worden bepaald welke personen binnen het OCMW toegang hebben tot de verwerkte gegevens.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 3

5. Sommige van de leden waarmee artikel 60, § 1, van de wet van 8 juli 1976 wordt aangevuld (artikel 2 van het voorstel) en sommige leden van het voorgestelde artikel 19, § 5, van de wet van 26 mei 2002 (artikel 3)⁸ worden voorafgegaan door de onderverdelingen “1°”, “2°”, “3°”, enzovoort. Dat duidt op een opsomming,⁹ hoewel daarvan hier geen sprake is. Die onderverdelingen moeten dan ook worden weggelaten.¹⁰

6. In de artikelen 2 en 3 van het voorstel moet de verwijzing naar “artikel 4, 3°, b) en c)” van de wet van 8 juli 2018 telkens worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 4, eerste lid, 3°, b) en c)” van die wet.

⁸ De wetsgeschiedenis van artikel 19 van de wet van 26 mei 2002, dat laatstelijk werd gewijzigd bij wet van 27 december 2012, moet worden gecorrigeerd.

⁹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 58, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

¹⁰ De inleidende zin van artikel 2 van het voorstel en de kruisverwijzingen naar andere leden binnen de bij de artikelen 2 en 3 voorgestelde bepalingen moeten vervolgens ook overeenkomstig worden aangepast.

7. In de artikelen 2 en 3 van het voorstel wordt bij de aanduiding van de POD Maatschappelijke Integratie als “centraliserende organisatie” in de zin van de wet van 8 juli 2018 het best verwezen naar artikel 2, 6°, van die wet, waar dat begrip wordt gedefinieerd, veeleer dan naar artikel 7 van die wet.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'habiliter le centre public d'action sociale (ci-après : CPAS) à consulter le point de contact central des comptes et contrats financiers tenu par la Banque nationale de Belgique (ci-après : PCC) pendant l'enquête sociale menée pour apprécier une demande d'aide sociale ou d'intégration sociale. Le PCC a été créé par la loi du 8 juillet 2018 'portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt'.

Cette habilitation est inscrite à l'article 60, § 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976 'des centres publics d'action sociale' (article 2 de la proposition) et à l'article 19 de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale' (article 3). Ces articles sont également complétés par des dispositions relatives aux finalités du traitement de données, aux catégories de personnes concernées, aux catégories de données traitées ainsi qu'à la durée de conservation de celles-ci. Le SPP Intégration sociale fait office d'organisation centralisatrice pour les demandes au sens de la loi du 8 juillet 2018.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'accès aux informations du PCC qui est accordé au CPAS constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des intéressés qui est garanti par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit en effet d'informations financières personnelles.

Cet accès est jugé nécessaire afin de permettre au CPAS de disposer de toutes les informations pertinentes pour l'appréciation de la demande. Selon les développements, le CPAS ne dispose aujourd'hui que de peu de moyens pour vérifier « si les comptes bancaires ou comptes de paiement que le demandeur lui communique sont les seuls comptes dont il dispose. On ne peut en outre jamais être entièrement sûr que les demandeurs communiquent au CPAS les données relatives à leurs autres formules d'épargne, par exemple le capital mobilier qu'ils détiennent sur des comptes d'épargne ou des comptes-titres » ². L'objectif est de « fournir [au] CPAS plus d'outils afin d'empêcher que des personnes disposant de capitaux mobiliers importants prétendent indûment au revenu d'intégration ou à un revenu d'intégration trop élevé. Un contrôle efficace du

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 357/1, p. 6.

recours abusif à notre aide sociale en améliore la soutenabilité et renforce la légitimité, ainsi que l'adhésion de la société à notre protection sociale » ³.

Compte tenu des informations que le demandeur doit en principe lui-même fournir quand il souhaite recourir au droit à l'aide sociale ou à l'intégration sociale, l'accès aux données du PCC peut être accepté. Bien que les informations dont dispose ainsi le CPAS ne se limitent pas nécessairement à la situation financière du demandeur ⁴, on peut admettre, eu égard aux modalités du traitement des données à caractère personnel concernées que contient la proposition, que cet accès respecte le principe de minimisation des données ⁵.

4.1. Le règlement du traitement des données à caractère personnel doit certes répondre en soi à des conditions particulières. Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. 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 ⁶.

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement 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 nature de 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 ⁷.

Compte tenu de cette observation, il s'impose de relever ce qui suit.

³ *Ibid.*, p. 7.

⁴ Voir l'observation 4.2.

⁵ L'article 5, paragraphe 1, c), 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)' dispose que le traitement de données à caractère personnel doit être adéquat, pertinent et limité à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées.

⁶ 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.

⁷ Avis C.E. 68.936/AG du 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 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

4.2. Concernant la catégorie de personnes dont les données peuvent être traitées, la proposition fait référence, en ce qui concerne l'octroi tant de l'aide sociale que de l'intégration sociale, aux « personnes visées à l'article 14 § 1^{er}, [de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale], à savoir : le demandeur lui-même, les personnes avec lesquelles il cohabite, son partenaire de vie et sa famille à charge ».

L'article 14, § 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 concerne toutefois la détermination du *montant* du revenu d'intégration en fonction de la situation familiale du demandeur. Concernant le calcul des *ressources* dont dispose le demandeur, et qui sont identifiées pendant l'enquête sociale, l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même loi dispose que les ressources « des personnes avec lesquelles le demandeur cohabite » peuvent (également) être prises en considération. Pour déterminer la catégorie de personnes auxquelles peuvent se rapporter les informations demandées au PCC, il est dès lors préférable de faire à chaque fois référence dans la proposition au demandeur et aux « personnes avec lesquelles le demandeur cohabite, visées à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, [de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale] » plutôt qu'aux personnes visées à l'article 14, § 1^{er}, de la même loi.

4.3. Il s'impose de préciser dans la proposition quelles sont les personnes au sein du CPAS qui ont accès aux données traitées.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 2 et 3

5. Certains des alinéas complétant l'article 60, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 (article 2 de la proposition) et certains alinéas de l'article 19, § 5, proposé, de la loi du 26 mai 2002 (article 3)⁸ sont précédés par les subdivisions « 1^o », « 2^o », « 3^o », etc. Ce procédé indique une énumération⁹, alors que ce n'est pas le cas en l'occurrence. Ces subdivisions seront donc omises¹⁰.

6. Dans les articles 2 et 3 de la proposition, il convient de remplacer chaque fois la référence à l'« article 4, 3^o, b) et c) » de la loi du 8 juillet 2018 par une référence à l'« article 4, *alinéa 1^{er}*, 3^o, b) et c) » de cette loi.

⁸ L'historique de l'article 19 de la loi du 26 mai 2002, modifié en dernier lieu par la loi du 27 décembre 2012, doit être corrigé.

⁹ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 58, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (<http://www.raadvst-consetat.be>).

¹⁰ La phrase liminaire de l'article 2 de la proposition et les références croisées à d'autres alinéas dans les dispositions proposées par les articles 2 et 3 doivent dès lors également être adaptées en conséquence.

7. Dans les articles 2 et 3 de la proposition, pour désigner le SPP Intégration sociale en tant qu'« organisation centralisatrice » au sens de la loi du 8 juillet 2018, il est préférable de faire référence à l'article 2, 6°, de cette loi, où cette notion est définie, plutôt qu'à l'article 7 de cette même loi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS