



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.890/16
van 18 maart 2026

over

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
15 januari 1990 houdende
oprichting en organisatie van een
Kruispuntbank van sociale
zekerheid en de wet van
17 juli 2001 betreffende de
machtiging voor de federale
overheidsdiensten om zich te
verenigen met het oog op de
uitvoering van werkzaamheden
inzake informatiebeheer en
informatieveiligheid’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.890/16
du 18 mars 2026

sur

un avant-projet de loi ‘portant
modification de la loi du
15 janvier 1990 relative à
l’institution et à l’organisation
d’une Banque-carrefour de la
sécurité sociale et de la loi du
17 juillet 2001 relative à
l’autorisation pour les services
publics fédéraux de s’associer en
vue de l’exécution de travaux
relatifs à la gestion et à la sécurité
de l’information’

Op 9 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van sociale zekerheid en de wet van 17 juli 2001 betreffende de machtiging voor de federale overheidsdiensten om zich te verenigen met het oog op de uitvoering van werkzaamheden inzake informatiebeheer en informatieveiligheid’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 12 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 maart 2026.

*

Le 9 février 2026, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant modification de la loi du 15 janvier 1990 relative à l’institution et à l’organisation d’une Banque-carrefour de la sécurité sociale et de la loi du 17 juillet 2001 relative à l’autorisation pour les services publics fédéraux de s’associer en vue de l’exécution de travaux relatifs à la gestion et à la sécurité de l’information’.

L’avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 12 mars 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mars 2026.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’ en de wet van 17 juli 2001 ‘betreffende de machtiging voor de federale overheidsdiensten om zich te verenigen met het oog op de uitvoering van werkzaamheden inzake informatiebeheer en informatieveiligheid’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

2. Artikel 2 van het voorontwerp wijzigt artikel 2*bis* van de wet van 15 januari 1990 door de Kruispuntbank van de sociale zekerheid aan te duiden als bevoegd orgaan voor de technische bijstand inzake hergebruik van informatie uit de overheidssector en als centraal informatiepunt. Daartoe wordt dit artikel 2*bis* aangevuld met de bepaling onder 8°, luidende:

“8° binnen het kader van de opdrachten bedoeld in deze wet, het vervullen van de rollen van bevoegd orgaan voor de technische bijstand inzake hergebruik van informatie uit de overheidssector en van centraal informatiepunt bedoeld respectievelijk in de artikelen 7 en 8 van de Verordening (EU) 2022/868 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 betreffende Europese datagovernance en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724.”.

3. In haar advies 8/2026 van 20 januari 2026 formuleerde de Gegevensbeschermingsautoriteit bij deze ontworpen bepaling een aantal opmerkingen, waarnaar verwezen kan worden.

De gemachtigde geeft te kennen dat de stellers van het voorontwerp wensen in te gaan op de vraag om verduidelijking door de Gegevensbeschermingsautoriteit. Deze verduidelijkingen moeten in de ontworpen tekst enerzijds de verwerkingsverantwoordelijkheid van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid bij het uitvoeren van de haar opgedragen taak tot uitdrukking brengen en, anderzijds, de draagwijdte van de rol van bevoegd orgaan voor de technische bijstand inzake hergebruik van informatie uit de overheidssector specificeren.

Zoals de gemachtigde bevestigt, wordt de bepaling dan ook beter als volgt geformuleerd:

“8° binnen het kader van de opdrachten bedoeld in deze wet, het vervullen van de volgende rollen, als verwerkingsverantwoordelijke voor het verzamelen, opslaan, samenvoegen, anonimiseren of pseudonimiseren en meedelen van persoonsgegevens uit authentieke bronnen:

a) de rol van bevoegd orgaan voor de technische bijstand inzake hergebruik van informatie uit de overheidssector, bedoeld in artikel 7, eerste lid en vierde lid, van de Verordening (EU) 2022/868 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 betreffende Europese datagovernance en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724, bij het uitvoeren van de artikelen 5 en 14;

b) de rol van centraal informatiepunt, bedoeld in artikel 8 van de Verordening (EU) 2022/868 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 betreffende Europese datagovernance en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724.”.

Artikel 3

4. Artikel 3 van het voorontwerp vult artikel 14 van de wet van 15 januari 1990 aan zodat sociale persoonsgegevens ook rechtstreeks, zonder tussenkomst van de Kruispuntbank, door actoren van het netwerk van de sociale zekerheid aan het Rekenhof kunnen worden meegedeeld voor de vervulling van zijn wettelijke opdrachten. Daartoe wordt artikel 14, eerste lid, van de wet van 15 januari 1990 aangevuld met de bepaling onder 6°, luidende:

“6° volgens de nadere regels bepaald door de Koning, het Rekenhof, voor de vervulling van zijn taken.”.

5. Ook bij deze ontworpen bepaling werden door de Gegevensbeschermingsautoriteit in het hiervóór vermelde advies een aantal opmerkingen gemaakt.

Luidens de gemachtigde wensen de stellers van het voorontwerp hierop in te gaan door te verduidelijken dat de uitzonderingsregeling enkel geldt voor zover het Rekenhof op een gemotiveerde wijze kan aantonen dat het voor de vervulling van zijn door de regelgeving opgelegde taken wenselijk is dat de mededeling zonder de tussenkomst van de Kruispuntbank verloopt. De bepaling onder 6° kan dan als volgt luiden:

“6° volgens de nadere regels bepaald door de Koning, het Rekenhof, voor zover het op een gemotiveerde wijze kan aantonen dat het voor de vervulling van zijn door de regelgeving opgelegde taken wenselijk is dat de mededeling zonder de tussenkomst van de Kruispuntbank verloopt.”.

Met deze tekst kan worden ingestemd, op voorwaarde dat deze bepaling gelezen wordt in het licht van het beginsel van de “minimale gegevensverwerking”. Artikel 5, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming¹ bepaalt immers 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.

Artikel 6

6. Luidens artikel 6 treedt de aan te nemen wet in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2026.

¹ 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)’.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

Er werd aan de gemachtigde gevraagd of de ontworpen retroactiviteit kan worden verantwoord in het licht van de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Aangezien er inmiddels dringende vraag is voor vermelde opleiding en daarvoor reeds kandidaten worden aangezocht, is het m.b.t. de artikelen 4 en 5 van het wetsontwerp inderdaad aangewezen te voorzien in een terugwerkende kracht tot 1 januari 2026. Voor de andere artikelen is dat niet het geval.”²

Deze argumentatie kan niet zonder meer worden bijgetreden. Het feit dat er een dringende vraag zou zijn voor de opleiding verantwoordt op zich niet waarom de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, en waarom een snelle inwerkingtreding van de ontworpen regeling niet zou kunnen volstaan.

Voor zover erop wordt gewezen dat de verenigingen de ontworpen regeling al zouden toepassen vooraleer deze tot stand is gekomen en daarvoor reeds kandidaten worden aangezocht, moet worden opgemerkt dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State er in het verleden reeds meermaals op heeft gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke wettelijke of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht wordt verleend voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van wettelijke bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de wetgever in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

² De artikelen 4 en 5 van het voorontwerp vullen respectievelijk artikel 17bis van de wet van 15 januari 1990 en artikel 2 van de wet van 17 juli 2001 aan zodat verenigingen die zijn opgericht voor het verrichten van werkzaamheden inzake informatiebeheer en informatieveiligheid hun leden kunnen ondersteunen door opleidingen te organiseren met het oog op specialisatie en voortdurende vorming van hun personeel of van het personeel van hun leden.

Uit wat voorafgaat volgt dat de redenen waarom de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang op een meer afdoende wijze zou moeten kunnen worden verantwoord. Tenzij in de memorie van toelichting een afdoende verantwoording kan worden gegeven, moet van de terugwerkende kracht worden afgezien.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale' et la loi du 17 juillet 2001 'relative à l'autorisation pour les services publics fédéraux de s'associer en vue de l'exécution de travaux relatifs à la gestion et à la sécurité de l'information'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

2. L'article 2 de l'avant-projet modifie l'article 2*bis* de la loi du 15 janvier 1990 en désignant la Banque-Carrefour de la sécurité sociale comme organisme compétent pour l'assistance technique en matière de réutilisation des informations du secteur public et comme point central d'information. À cet effet, cet article 2*bis* est complété par le 8°, rédigé comme suit :

« 8° dans le cadre des missions prévues dans cette loi, d'assurer les rôles d'organisme compétent pour l'assistance technique en matière de réutilisation des informations du secteur public et de point central d'information visés respectivement dans les articles 7 et 8 du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 ».

3. Dans son avis 8/2026 du 20 janvier 2026, l'Autorité de protection des données a formulé, au sujet de cette disposition en projet, un certain nombre d'observations auxquelles il peut être renvoyé.

Le délégué indique que les auteurs de l'avant-projet souhaitent accéder à la demande de précisions de l'Autorité de protection des données. Dans le texte en projet, ces précisions doivent, d'une part, exprimer la responsabilité du traitement de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale dans l'exécution de la tâche qui lui est confiée et, d'autre part, spécifier la portée du rôle d'organisme compétent pour l'assistance technique en matière de réutilisation des informations du secteur public.

Comme le délégué le confirme, mieux vaut formuler la disposition comme suit :

« 8° dans le cadre des missions prévues dans cette loi, d'assurer les rôles suivants, en tant que responsable du traitement pour la collecte, le stockage, l'agrégation, l'anonymisation ou la pseudonymisation et la communication de données à caractère personnel de sources authentiques :

a) le rôle d'organisme compétent pour l'assistance technique en matière de réutilisation des informations du secteur public, visé dans l'article 7, alinéa premier et alinéa quatre, du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724, lors de l'exécution des articles 5 et 14 ;

b) le rôle de point central d'information, visé dans l'article 8 du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724. ».

Article 3

4. L'article 3 de l'avant-projet complète l'article 14 de la loi du 15 janvier 1990 de sorte que les données sociales à caractère personnel peuvent également être communiquées directement, sans l'intervention de la Banque-carrefour, par des acteurs du réseau de la sécurité sociale à la Cour des comptes, pour la réalisation de ses missions légales. À cette fin, l'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 janvier 1990, est complété par le 6° rédigé comme suit :

« 6° selon les modalités définies par le Roi, la Cour des comptes, pour l'exécution de ses tâches. ».

5. L'Autorité de protection des données a également formulé plusieurs observations concernant cette disposition en projet dans l'avis précité.

Selon le délégué, les auteurs de l'avant-projet souhaitent y donner suite en précisant que le régime d'exception ne s'applique que dans la mesure où la Cour des comptes peut démontrer de manière motivée qu'il est souhaitable, pour l'exécution des tâches qui lui sont imposées par la réglementation, que la communication s'effectue sans l'intervention de la Banque-Carrefour. Le 6° pourra alors être rédigé comme suit :

« 6° selon les modalités définies par le Roi, la Cour des comptes, dans la mesure où elle peut démontrer de manière motivée qu'il est souhaitable, pour l'exécution des tâches qui lui sont imposées par la réglementation, que la communication s'effectue sans l'intervention de la Banque-Carrefour. ».

On peut accueillir ce texte, à la condition que cette disposition soit lue à la lumière du principe de la « minimisation des données ». L'article 5, paragraphe 1, c), du règlement général sur la protection des données ¹, prévoit en effet que le traitement des 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.

Article 6

6. Selon l'article 6, la loi à adopter entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} janvier 2026.

¹ 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)'.

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

Il a été demandé au délégué si la rétroactivité en projet peut être justifiée à la lumière de la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Aangezien er inmiddels dringende vraag is voor vermelde opleiding en daarvoor reeds kandidaten worden aangezocht, is het m.b.t. de artikelen 4 en 5 van het wetsontwerp inderdaad aangewezen te voorzien in een terugwerkende kracht tot 1 januari 2026. Voor de andere artikelen is dat niet het geval. » ²

On ne peut se rallier purement et simplement à cette argumentation. Le fait qu'il existe une demande pressante pour cette formation ne justifie pas en soi pourquoi la rétroactivité est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, ni pourquoi une entrée en vigueur rapide du régime en projet ne suffirait pas.

Dans la mesure où il est indiqué que les associations appliqueraient déjà le régime en projet avant son adoption et que des candidats sont déjà recherchés à cette fin, il convient d'observer que la section de législation du Conseil d'État a déjà indiqué maintes fois par le passé que le procédé consistant à instaurer immédiatement une mesure, sans attendre l'adoption de la base légale ou réglementaire nécessaire, et à conférer ensuite à cette dernière, une fois adoptée, un effet rétroactif pour le temps nécessaire à couvrir la pratique déjà courante, ne peut pas, en principe, être admis. Il doit être proscrit, en premier lieu, parce que le procédé déroge aux règles normales qui régissent l'adoption de dispositions légales et que ces règles risquent ainsi d'être vidées de leur substance, en deuxième lieu, parce qu'il restreint concrètement dans certains cas le pouvoir de décision du législateur, en troisième lieu, parce que le contenu de la nouvelle réglementation communiquée n'est pas publié conformément à l'article 190 de la Constitution et, enfin, parce que le procédé suivi est source d'insécurité juridique pour les destinataires des normes concernées.

² Les articles 4 et 5 de l'avant-projet complètent respectivement l'article 17*bis* de la loi du 15 janvier 1990 et l'article 2 de la loi du 17 juillet 2001 afin que les associations créées pour effectuer des travaux en matière de gestion et de sécurité de l'information puissent soutenir leurs membres en organisant des formations en vue de la spécialisation et de la formation continue de leur personnel ou du personnel de leurs membres.

Il résulte de ce qui précède que les motifs pour lesquels la rétroactivité est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général devraient donc encore être justifiés d'une manière plus adéquate. À moins que l'exposé des motifs puisse fournir une justification adéquate, il convient de renoncer à la rétroactivité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS