



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 157/2026 du 16 juillet 2026

Objet : Avis concernant un avant-projet de loi *portant des dispositions diverses en matière de santé (II)*, article X+2 (ADV-2026-00014).

Mots-clés : assurance obligatoire soins de santé – maximum à facturer – détermination de ce maximum sur la base des revenus d'un ménage – communication de données relatives à certains revenus par le SPF Finances à l'INAMI – principe de nécessité.

Version originale

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu le 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* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Franck Vandenbroucke, Vice-premier ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargé de la Lutte contre la pauvreté, reçue le 30 avril 2026 ;

Vu les informations complémentaires reçues les 12 et 30 juin 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 16 juillet 2026, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La « Version originale » est la version qui a été validée.

1. En date du 30 avril 2026, Monsieur Franck Vandenbroucke, Vice-premier ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargé de la Lutte contre la pauvreté (ci-après le « demandeur ») a sollicité l'avis de l'Autorité sur l'article X+2 de l'avant-projet de loi *portant des dispositions diverses en matière de santé (II)*. Cet article fait partie de la Section 3, intitulée « *Maximum à facturer* », du Chapitre 2 de l'avant-projet de loi précité qui vise à modifier la loi *relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée du 14 juillet 1994* (ci-après le « Projet »).
2. Le système du maximum à facturer, tel qu'établi par le Chapitre III*bis* du Titre III de la loi *relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée du 14 juillet 1994* (ci-après la « loi assurance obligatoire »), vise à garantir l'accessibilité financière des soins de santé en limitant, pour un ménage, les interventions personnelles¹ qu'il doit supporter au cours d'une année civile à un montant maximal déterminé. Ce montant maximum varie en fonction des revenus du ménage (voir les articles 37*undecies* et suivants de la loi assurance obligatoire) ou en fonction de la catégorie sociale du bénéficiaire (voir les articles 37*octies* et suivants de la loi assurance obligatoire).
3. Le Projet entend **compléter l'article 37*duodecies*, §1^{er}** de la loi assurance obligatoire², afin de prendre en considération les revenus exonérés d'impôts en Belgique en vertu de conventions internationale préventives de la double imposition ou d'autres traités ou accords internationaux ainsi que les revenus des non-résidents visés à l'article 227, 1^o du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 1992) pour l'application du maximum à facturer sur la base des revenus. Actuellement, en vertu de l'article 37*duodecies*, §1^{er} de la loi assurance obligatoire, sont pris en considération les revenus nets visés à l'article 6, alinéa 2 CIR 1992 relatifs à la deuxième année précédant l'année pour laquelle le droit au maximum à facturer est examiné, sur la base des informations communiquées par l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (SPF Finances). Cela signifie que les revenus exonérés d'impôts en Belgique en vertu de conventions internationale préventives de la double imposition ou d'autres traités ou accords internationaux, ainsi que les revenus des non-résidents, ne sont actuellement pas pris en compte lors de l'examen automatisé des revenus. Selon l'Exposé des motifs, « *cela*

¹ L'article 37*sexies* de la loi assurance obligatoire définit ce qu'il convient d'entendre par « *intervention personnelle* ». Il s'agit notamment de « *la quote-part personnelle du bénéficiaire dans le coût d'une prestation de santé, visée à l'article 34, telle qu'elle ressort de la réglementation et tenant compte des conventions, accords et documents en tenant lieu ou des honoraires fixés par le Roi en exécution de l'article 52 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.* »

² Cet article est actuellement rédigé comme suit :

« §1^{er}. Le Roi détermine la procédure à suivre pour fixer le montant des revenus du ménage visé à l'article 37*undecies*, sur la base des informations communiquées par l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus. Sont pris en considération les revenus nets visés à l'article 6, alinéa 2, du Code des Impôts sur les Revenus 1992, relatifs à la deuxième année précédant celle pour laquelle le droit au maximum à facturer est examiné.

Si l'administration susvisée ne dispose d'aucune information sur l'un ou l'autre des membres du ménage concerné, le montant des revenus de ces personnes est établi sur la base d'autres moyens de preuve précisés par le Roi. Dans ce cas, le Roi détermine quels revenus sont pris en considération. »

peut avoir pour conséquence qu'un ménage disposant de revenus importants tombe dans une des tranches de revenus les plus basses du maximum à facturer ».

4. Concrètement, ainsi que cela ressort du formulaire joint à la demande d'avis, les organismes assureurs tiennent un décompte des interventions personnelles prises en charge par un ménage au cours d'une année civile donnée afin de déterminer le maximum à facturer. Dès que le montant maximal le plus bas des interventions personnelles est atteint, les données d'identification des membres du ménage sont transmises au Service du contrôle administratif de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI). L'INAMI demande au SPF Finances les revenus des membres de la famille, effectue le calcul et communique ensuite à l'organisme assureur concerné la catégorie de revenus à laquelle appartient la famille, parmi les six catégories de revenus existantes.

II. EXAMEN DU PROJET

5. L'article X+2 du Projet est rédigé comme suit :

« Dans l'article 37duodecies, § 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, inséré par la loi du 5 juin 2002 et modifié par les lois des 27 décembre 2005 et 30 octobre 2018, deux alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 1er et 2 :

De même sont pris en considération les revenus exonérés d'impôt en Belgique en vertu de conventions internationales préventives de la double imposition ou d'autres traités ou accords internationaux, qu'ils interviennent ou non pour le calcul de l'impôt afférent aux autres revenus, ainsi que les revenus des personnes visées à l'article 227, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992 qui sont exonérés d'impôt conformément aux articles 230 ou 231, § 1er, 2°, du même Code.

Sont également pris en considération les revenus de source étrangère de même nature que ceux visés ci-avant, recueillis par les personnes visées à l'article 227, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992. »

6. Interrogé quant à l'objectif d'intérêt général poursuivi par le Projet, le demandeur a répondu ce qui suit :

« De bedoeling is een ongelijke behandeling weg te werken die er in bestaat dat bepaalde inkomsten wel in aanmerking worden genomen om het toepasselijke grensbedrag van de maximumfactuur te bepalen als ze belastbaar zijn in de personenbelasting, terwijl dezelfde inkomsten niet in aanmerking worden genomen als ze vrijgesteld zijn van personenbelasting of onderworpen aan de belasting van niet-inwoners. Het feit dat er nu geen rekening wordt gehouden met inkomsten die zijn vrijgesteld van de personenbelasting of inkomsten onderworpen aan de belasting van niet-inwoners heeft tot gevolg

dat een gezin met dergelijke inkomsten in een lagere inkomensschijf valt dan een gezin met inkomsten van dezelfde grootte maar wel onderworpen aan de personenbelasting.

Door de wijziging worden de inkomsten die in aanmerking worden genomen in het kader van het geautomatiseerde inkomensonderzoek ook meer afgestemd op de inkomsten die in aanmerking worden genomen in het kader van een inkomensonderzoek door de verzekeringsinstelling. Wanneer een gezinslid niet belastingplichtig is of wanneer de FOD Financiën geen informatie heeft over een gezinslid moet de verzekeringsinstelling het inkomen vaststellen op basis van een verklaring op erewoord en bewijsstukken betreffende de inkomsten. In die gevallen moet al rekening worden gehouden met inkomsten die zijn vrijgesteld van belasting en inkomsten onderworpen aan de belasting van niet-inwoners (artikelen 18 en 19 van het koninklijk besluit van 15 juli 2002 tot uitvoering van Hoofdstuk IIIbis van Titel III van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994). »³

7. A la suite de cette explication, le demandeur a été interrogé quant à la plus-value de la communication par le SPF Finances des revenus exonérés d'impôts et des revenus des non-résidents, visés par le Projet, à l'INAMI, au regard de la déclaration sur l'honneur précitée. Il a répondu ce qui suit :

« Er zijn nu gevallen waarin de FOD Financiën beschikt over de informatie m.b.t. inkomsten die zijn vrijgesteld van belastingen op grond van internationale verdragen of inkomsten van niet-inwoners, maar gezien die inkomsten niet vallen onder de notie "de in artikel 6, tweede lid, van het WIB bedoelde netto-inkomens", kan de FOD die informatie niet meedelen aan het Riziv. De verzekeringsinstelling kan in dat geval ook geen verklaring op erewoord vragen omdat de verklaring op erewoord enkel kan worden gevraagd als de rechthebbende niet-belastingplichtig is of als de FOD meedeelt geen informatie te hebben over die rechthebbende.

Gezien de FOD al sedert de invoering van de MAF de informatie m.b.t. de in artikel 6, tweede lid, van het WIB bedoelde netto-inkomens meedeelt wordt het in het licht van het principe van de unieke gegevensinzameling (only once) en om de administratieve verplichtingen van de rechthebbenden en de verzekeringsinstellingen te vereenvoudigen wenselijk geacht dat de FOD ook de andere inkomsten

³ En exécution des articles 37 *undecies* et 37 *duodecies* de la loi assurance maladie, les articles 18 et 19 de l'arrêté royal du 15 juillet 2002 *portant exécution du Chapitre IIIbis du Titre III de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994* prévoient que lorsque le SPF Finances fait savoir à l'INAMI qu'un ou plusieurs bénéficiaires du ménage concerné n'est pas imposable (art. 18 de l'arrêté précité) ou qu'il ne dispose d'aucune information relativement à l'un ou l'autre bénéficiaire du ménage (art. 19 de l'arrêté précité), le(s) bénéficiaire(s) précité(s) doivent transmettre une déclaration sur l'honneur à l'organisme assureur reprenant les revenus dont il(s) a/ont bénéficié pendant l'année civile concernée. Dans ce contexte, l'article 18 précité prévoit que sont pris en considération les revenus exonérés d'impôt en Belgique en vertu de conventions internationales préventives de la double imposition ou d'autres traités ou accords internationaux, qu'ils interviennent ou non pour le calcul de l'impôt afférent aux autres revenus, les revenus des personnes non-résidentes visées à l'article 227, 1°, CIR 1992 qui sont exonérés d'impôt conformément aux articles 230 ou 231, § 1er, 2°, du même Code ainsi que les revenus de source étrangère de même nature que ceux visés ci-avant, recueillis par les personnes non-résidentes. L'article 19 précité prévoit que sont notamment pris en considération, les revenus d'origine étrangère non taxables en Belgique, les revenus des personnes non-résidentes visées à l'article 227, 1° du CIR 1992 qui sont exonérés d'impôts en application de l'article 230, 1° à 4° ou de l'article 231, § 1er, 2° du même code, ainsi que les revenus qui sont exonérés conventionnellement en Belgique, qu'ils interviennent ou non pour le calcul de l'impôt afférent aux autres revenus du ménage.

kan meedelen die in aanmerking moeten worden genomen bij het inkomensonderzoek. Het Riziv kan vervolgens berekenen tot welke inkomenscategorie het gezin behoort en deelt dit mee aan de verzekeringsinstelling. »

8. A la lumière de ces informations complémentaires, l'Autorité comprend que la mesure envisagée vise à supprimer une inégalité de traitement entre, d'une part, les ménages qui bénéficient de revenus exonérés d'impôts en Belgique en vertu de conventions internationales préventives de la double imposition ou d'autres traités ou accords internationaux ainsi que des revenus des personnes non résidentes et, d'autre part, les ménages disposant de revenus d'un montant identique mais qui sont soumis à l'impôt sur les revenus des personnes physiques, dans la mesure où l'absence de prise en compte des revenus exonérés et des revenus des non-résidents précités (afin de déterminer le montant maximum à facturer sur la base des revenus) conduit à ce qu'un ménage disposant de tels revenus se retrouve dans une catégorie de revenus inférieure du maximum à facturer.
9. L'Autorité salue la volonté du demandeur de se conformer au principe de collecte unique des données (principe « Only Once ») en permettant à l'INAMI d'obtenir les données relatives aux revenus exonérés d'impôts en Belgique en vertu de conventions internationales préventives de la double imposition ou d'autres traités ou accords internationaux ainsi qu'aux revenus des personnes non résidentes dont bénéficie un ménage, auprès de la source authentique pertinente de données, en l'occurrence le SPF Finances. Une telle approche permet le traitement de données de qualité afin de déterminer le montant maximum à facturer sur la base des revenus du ménage en cause. Le respect de ce principe implique toutefois que ces données ne peuvent pas être collectées directement auprès des personnes concernées.
10. Dans ce contexte, afin de garantir que les traitements de données à caractère personnel réalisés afin de déterminer le montant maximum à facturer sur la base des revenus n'aient lieu que dans la mesure de ce qui est **strictement nécessaire à cette fin**, il convient de s'assurer que la communication de données visées par le SPF Finances à l'INAMI, telle qu'envisagée par le Projet, **ne se cumule pas ou ne se chevauche pas** avec les traitements de données déjà mis en place par l'arrêté royal du 15 juillet 2002 *portant exécution du Chapitre IIIbis du Titre III de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994*. En effet, ainsi que l'indique le demandeur dans le cadre de ses informations complémentaires, en vertu des articles 18 et 19 de l'arrêté royal précité du 15 juillet 2002, lorsque le bénéficiaire de soins de santé n'est pas imposable ou lorsque le SPF Finances ne dispose d'aucune information relative au bénéficiaire concerné, les revenus visés par le Projet sont communiqués par ledit bénéficiaire à l'organisme assureur au moyen d'une déclaration sur l'honneur et sont donc déjà pris en compte pour déterminer le maximum à facturer dans ces deux hypothèses. Par conséquent, si un bénéficiaire n'est pas imposable en Belgique en vertu d'une convention préventive de la double imposition (par exemple, un travailleur frontalier qui habite en Belgique

et travaille au Grand-Duché de Luxembourg), les données relatives à ses revenus devront être communiquées par le SPF Finances à l'INAMI en vertu du Projet et ledit bénéficiaire devra également communiquer à l'organisme assureur ces mêmes données par le biais de la déclaration sur l'honneur, en vertu de l'actuel article 18 de l'arrêté royal précité du 15 juillet 2002 ; ce qui est disproportionné. La communication des données envisagée par le Projet est suffisante afin de pouvoir déterminer le montant maximum à facturer sur la base des revenus du ménage.

11. Dans ces conditions, dès lors que le Projet entend mettre en place une communication, par le SPF Finances à l'INAMI, des données relatives aux revenus exonérés d'impôts en Belgique en vertu de conventions internationales préventives de la double imposition ou d'autres traités ou accords internationaux ainsi qu'aux revenus des personnes non résidentes, il revient au demandeur d'éviter que ce traitement de données ne se chevauche avec d'autres traitements de données existants et de s'assurer que la communication des données relatives aux revenus précités n'ait lieu par le biais d'une **déclaration sur l'honneur** du bénéficiaire à l'organisme assureur que dans **les hypothèses où la finalité poursuivie ne peut pas être atteinte par la communication de données envisagée par le Projet**. Cela nécessitera une adaptation de l'arrêté royal précité du 15 juillet 2002.
12. Pour le surplus et à toutes fins utiles, l'Autorité relève que l'article 19, alinéa 3 de l'arrêté royal précité du 15 juillet 2002 prévoit que sont pris en considération dans le cadre de la déclaration sur l'honneur visée « *notamment* » les revenus qui y sont cités. L'utilisation d'une telle expression est à proscrire car elle n'est pas conforme au principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1, c) du RPD, selon lequel seules les données pertinentes, adéquates et nécessaires au regard des finalités poursuivies peuvent être traitées. Elle ne respecte pas non plus le principe de légalité, consacré à l'article 22 de la *Constitution*, qui requiert que les éléments essentiels d'un traitement de données, dont les (catégories de) données traitées, soient mentionnées dans la norme législative encadrant ledit traitement de données. Il est dès lors recommandé, dans le cadre d'une modification ultérieure de cet arrêté royal, de **supprimer** ce terme et de veiller à ce que tous les revenus à prendre en considération en vertu de l'article 19 précité y soient mentionnés de manière exhaustive.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

est d'avis qu'il revient au demandeur d'éviter que la communication de données relatives aux revenus, telle qu'envisagée par le Projet, ne se chevauche ou se cumule avec d'autres traitements de données existants et de s'assurer que la communication des données relatives aux revenus précités n'ait lieu par le biais d'une déclaration sur l'honneur du bénéficiaire à l'organisme assureur que dans les hypothèses où la finalité poursuivie ne peut pas être atteinte par la communication de données envisagée par le Projet (**cons. n°s 10 et 11**) ;

recommande, d'adapter l'arrêté royal précité du 15 juillet 2002 et dans le cadre de cette modification, de supprimer le terme « *notamment* » à l'article 19, alinéa 3 et de veiller à ce que tous les revenus à prendre en considération dans le cadre de la déclaration sur l'honneur visée soient mentionnés de manière exhaustive (**cons. n^{os} 11 et 12**).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice