



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.516/1
van 16 januari 2023

avis 72.516/1
du 16 janvier 2023

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
invoering van een unieke
aangifte voor wat betreft de
inhouding van 3,55 % ten
gunste van de verplichte
verzekering voor
geneeskundige verzorging en
de solidariteitsbijdrage
verricht op de aanvullende
pensioenen’

un avant-projet de loi
‘introduisant une déclaration
unique en ce qui concerne la
retenue de 3,55 % au profit de
l’assurance obligatoire soins
de santé et la cotisation de
solidarité effectuées sur les
pensions complémentaires’

Op 14 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van een unieke aangifte voor wat betreft de inhouding van 3,55 % ten gunste van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en de solidariteitsbijdrage verricht op de aanvullende pensioenen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 januari 2023.

*

Le 14 novembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘introduisant une déclaration unique en ce qui concerne la retenue de 3,55 % au profit de l'assurance obligatoire soins de santé et la cotisation de solidarité effectuées sur les pensions complémentaires’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 3 janvier 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 janvier 2023.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe het wettelijk kader te creëren voor de integratie in de databank voor de tweede pensioenpijler (de zogenaamde “DB2P”), die beheerd wordt door SiGeDiS, van de gegevens met betrekking tot de uitbetaling van aanvullende pensioenen die nodig zijn voor de controle en inning van de inhouding van 3,55% ten gunste van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en de solidariteitsbijdrage door de Federale Pensioendienst. Hierdoor zullen de gegevens aangaande de uitbetaling van aanvullende pensioenen niet langer het voorwerp moeten uitmaken van een afzonderlijke aangifte bij de Federale Pensioendienst, maar bezorgt SiGeDiS de gegevens van de “unieke aangifte” aan de Federale Pensioendienst. Daartoe brengt het voorontwerp wijzigingen aan in de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’, de wet van 30 maart 1994 ‘houdende sociale bepalingen’ en de wet van 13 maart 2013 ‘tot hervorming van de inhouding van 3,55% ten gunste van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en de solidariteitsbijdrage verricht op de pensioenen’.

VORMVEREISTEN

2. Het voorontwerp bevat bepalingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens in de zin 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), namelijk de artikelen 6, 3° en 4°, 10, 11 en 12, 5°.

Artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp bij de Kamer wordt ingediend.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 12

3.1. Het ontworpen artikel 68*quinquies*, § 4, van de wet van 30 maart 1994 stipuleert dat de Dienst voor de uitoefening van zijn controlebevoegdheid de medewerking kan vorderen “van de administraties, instellingen en diensten die nuttige informatie kunnen verstrekken over de toegekende en/of uitbetaalde wettelijke en/of aanvullende pensioenen”.

3.2. Artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, vereist dat een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd, die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.² Dat impliceert dat op voldoende precieze wijze moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten.³ De bij de gegevensverwerking betrokken personen moeten bijgevolg een voldoende duidelijk beeld kunnen hebben van de verwerkte gegevens, en van de voorwaarden voor en doeleinden van de verwerking. De vereiste graad van precisie van de wetgeving is onder meer afhankelijk van het domein dat wordt gereguleerd en het aantal en de hoedanigheid van de personen tot wie de wet is gericht.⁴

Ook overeenkomstig artikel 5, lid 1, c), van de AVG moeten de persoonsgegevens die in aanmerking komen voor verwerking “toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt”. Artikel 5, lid 1, e), van de AVG stipuleert dat “persoonsgegevens (...) bewaard [moeten worden] in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan [noodzakelijk is] voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt”.

3.3. In de ontworpen regeling wordt geen indicatie geboden van welke gegevens als “nuttige informatie” kunnen worden verwerkt,⁵ noch welke bewaartermijn daarvoor geldt. De ontworpen regeling moet dan ook worden verduidelijkt, zodat minstens grenzen worden gesteld aan de te verwerken gegevens en de maximale bewaartermijn ervan.⁶

² Zie ook: GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.2.

³ EHRM 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 57; EHRM 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § 99.

⁴ EHRM 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 95 en 96.

⁵ Zoals blijkt uit de toelichting die reeds werd gegeven naar aanleiding van advies 72.519/1 (adv.RvS 72.519/1 van 12 december 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 26 december 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 december 2013 tot uitvoering van artikelen 4 en 13 van de wet van 13 maart 2013 tot hervorming van de inhouding van 3,55 % ten gunste van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en de solidariteitsbijdrage verricht op de pensioenen met het oog op de invoering van de unieke aangifte’), lijken de categorieën van te verwerken gegevens zeer ruim te kunnen worden begrepen, nu daarbij verwezen werd naar gegevens die ter beschikking zijn van o.a. de FSMA en de notarissen.

⁶ Vgl. met betrekking tot het beginsel van minimale gegevensverwerking: HvJ 5 april 2022, nr. C-140/20, punt 55, en verwijzingen aldaar.

Artikel 15

4. Het voorontwerp heeft uitwerking vanaf 1 januari 2023 en is van toepassing op alle betalingen van Belgische aanvullende pensioenen die worden verricht vanaf deze datum. Het bij artikel 10 van het voorontwerp gewijzigde artikel 68bis, § 1/1, van de wet van 30 maart 1994 is tevens van toepassing op betalingen van Belgische aanvullende pensioenen, verricht vóór 1 januari 2023, indien de aangifte van de gegevens in verband met die pensioenen niet vóór 12 januari 2023 aan de Federale Pensioendienst zijn bezorgd. Enkel artikel 6, 3°, 5° en 7°, van het voorontwerp treedt in werking op een door de Koning te bepalen datum.

Aangezien het voorontwerp procedurele bepalingen bevat die uit hun aard geen terugwerkende kracht kunnen verkrijgen, met name ter regeling van de wijze van het indienen van aangiften in verband met de betaling van pensioenen, moeten de in het verleden liggende data van inwerkingtreding worden aangepast.

Slotopmerking

5. Het voorontwerp dient op redactioneel en taalkundig vlak grondig te worden nagekeken en verbeterd. Zo stemmen de Nederlandse en de Franse taalversies op verschillende plaatsen niet overeen,⁷ en vertoont het voorontwerp taalkundige onzuiverheden.⁸

*

⁷ Zie de artikelen 3, 5°, en 8 van het voorontwerp, waarin de Nederlandse taalversie gewag maakt van “wettelijke pensioenen of aanvullende voordelen”, terwijl in de Franse taalversie sprake is van “pensions légales ou de pensions complémentaires”.

⁸ In de Nederlandse versie van artikel 11, 2° (ontworpen § 4, eerste lid) wordt over de Dienst bepaald dat “*hij of zij* dit mee[deelt]” en dat “*hij of zij* aan de begunstigde [betekent]”. Het is evenwel niet duidelijk waarom daarbij tweemaal gewag wordt gemaakt van “hij of zij”, nu naar de “Dienst” moet worden verwezen als “hij” of (het neutralere) “deze”.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de créer le cadre légal relatif à l'intégration dans la banque de données du deuxième pilier de pension (dite « DB2P »), gérée par SiGeDiS, des données relatives au paiement de pensions complémentaires qui sont nécessaires au contrôle et au recouvrement de la retenue de 3,55% au profit de l'assurance obligatoire soins de santé, et de la cotisation de solidarité par le Service fédéral des Pensions. Ainsi, les données relatives au paiement de pensions complémentaires ne devront plus faire l'objet d'une déclaration distincte auprès du Service fédéral des Pensions, mais SiGeDiS fournira à celui-ci les données de la « déclaration unique ». À cet effet, l'avant-projet apporte des modifications dans la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994', la loi du 30 mars 1994 'portant des dispositions sociales' et la loi du 13 mars 2013 'portant réforme de la retenue de 3,55 % au profit de l'assurance obligatoire soins de santé et de la cotisation de solidarité effectuées sur les pensions'.

FORMALITÉS

2. L'avant-projet contient des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel au sens 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), à savoir les articles 6, 3° et 4°, 10, 11 et 12, 5°.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données (ci-après : RGPD), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. Il s'impose par conséquent de recueillir encore l'avis de l'Autorité de protection des données avant de déposer l'avant-projet à la Chambre.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient également encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

¹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

EXAMEN DU TEXTE

Article 12

3.1. L'article 68^{quinquies}, § 4, en projet, de la loi du 30 mars 1994 dispose que, pour l'exercice de sa compétence de contrôle, le Service peut demander la collaboration « des administrations, institutions et services qui peuvent fournir des informations utiles sur les pensions légales et/ou complémentaires attribuées et/ou payées ».

3.2. L'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise pareille ingérence². Cela implique qu'il faut définir de manière suffisamment précise les circonstances dans lesquelles le traitement de données à caractère personnel est autorisé³. Les personnes concernées par le traitement de données doivent par conséquent pouvoir avoir une idée suffisamment claire des données traitées, ainsi que des conditions du traitement et de ses finalités. Le niveau de précision requis de la législation dépend notamment du domaine qu'elle couvre et du nombre et de la qualité de ses destinataires⁴.

Conformément aussi à l'article 5, paragraphe 1, c), du RGPD, les données à caractère personnel qui font l'objet d'un traitement sont « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ». L'article 5, paragraphe 1, e), du RGPD dispose que « les données à caractère personnel doivent être [...] conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

3.3. La réglementation en projet ne contient aucun élément indiquant quelles données sont susceptibles d'être traitées comme des « informations utiles »⁵, et quelle durée de conservation s'y applique. La réglementation en projet doit dès lors être précisée, de sorte à au moins fixer des limites aux données à traiter et à leur durée maximale de conservation⁶.

² Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.2.

³ Cour eur. D.H., 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 57; Cour eur. D.H., 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 99.

⁴ Cour eur. D.H., 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 95 et 96.

⁵ Ainsi qu'il ressort des explications qui ont déjà été données dans le cadre de l'avis 72.519/1 (avis C.E. 72.519/1 du 12 décembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 décembre 2022 'modifiant l'arrêté royal du 8 décembre 2013 portant exécution des articles 4 et 13 de la loi du 13 mars 2013 portant réforme de la retenue de 3,55 % au profit de l'assurance obligatoire soins de santé et de la cotisation de solidarité effectuées sur les pensions en vue d'introduire la déclaration unique'), les catégories des données à traiter semblent pouvoir être interprétées de manière très large, dès lors que l'on a fait référence à cet égard à des données mises à la disposition de la FSMA et des notaires, notamment.

⁶ En ce qui concerne le principe de minimisation des données, comp. : CJUE, 5 avril 2022, n° C-140/20, point 55, et les références citées.

Article 15

4. L'avant-projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2023 et s'applique à tous les paiements de pensions complémentaires belges effectués à partir de cette date. L'article 68bis, § 1^{er}/1, de la loi du 30 mars 1994, modifié par l'article 10 de l'avant-projet, s'applique également aux paiements de pensions complémentaires belges effectués avant le 1^{er} janvier 2023 lorsque la déclaration des données relatives à ces pensions n'a pas été soumise au Service fédéral des pensions avant le 12 janvier 2023. Seul l'article 6, 3°, 5° et 7°, de l'avant-projet entre en vigueur à une date à fixer par le Roi.

L'avant-projet contenant des dispositions procédurales auxquelles, en raison de leur nature, il ne peut être conféré d'effet rétroactif, à savoir des dispositions visant à régler le mode d'introduction des déclarations relatives au paiement de pensions, il conviendra d'adapter les dates d'entrée en vigueur situées dans le passé.

Observation finale

5. L'avant-projet doit faire l'objet d'une vérification approfondie du point de vue de la rédaction et de la correction de la langue et être corrigé en conséquence. Ainsi, en différents endroits, les versions française et néerlandaise ne correspondent pas ⁷ et l'avant-projet présente des imperfections sur le plan de la correction de la langue ⁸.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁷ Voir les articles 3, 5°, et 8 de l'avant-projet, dans lesquels le texte français fait mention de « pensions légales ou de pensions complémentaires », tandis que la version néerlandaise fait état de « wettelijke pensioenen of aanvullende voordelen ».

⁸ La version néerlandaise de l'article 11, 2° (§ 4, alinéa 1^{er}, en projet) dispose, à propos du Service, que « *hij of zij* dit mee[deelt] » et que « *hij of zij* aan de begunstigde [betekent] ». On n'aperçoit cependant pas pourquoi le Service est désigné par « *hij of zij* » à deux reprises, dès lors que le « Dienst » doit être désigné par le pronom « *hij* » ou « *deze* » (plus neutre).