



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 51/2025 du 30 juin 2025

Objet : projet de loi portant des dispositions diverses - Titre 4 Affaires sociales – Chapitre 2 Cotisation de solidarité des employeurs concernant l'incapacité de travail primaire (CO-A-2025-062)

Mots-clés : cotisation de solidarité des employeurs - incapacité de travail primaire - minimisation des données - identification correcte et complète des (catégories de) données - transparence - prévisibilité

Traduction

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la 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 le "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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Frank Vandenbroucke, Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (ci-après le "demandeur"), reçue le 27 mai 2025 ;

Vu les documents complémentaires et les explications complémentaires quant au fond, reçu(e)s le 26 juin 2025 ;

Émet, le 30 juin 2025, l'avis suivant :

Pour les textes normatifs émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, les avis sont en principe disponibles en français et en néerlandais sur le site Internet de l'Autorité. La 'Version originale' est celle qui a été validée.

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant les articles 103 à 110 inclus d'un projet de loi portant des dispositions diverses (Titre 4 Affaires sociales - Chapitre 2 Cotisation de solidarité des employeurs concernant l'incapacité de travail primaire) (ci-après le "projet").

Contexte

2. D'après l'Exposé des motifs, les dispositions du projet qui sont soumises pour avis ont pour objectif "*d'inciter les employeurs à se concentrer sur la réintégration de leurs travailleurs malades de longue durée âgés de 18 à 54 ans*".

3. Les dispositions soumises pour avis stipulent, en particulier, que les employeurs qui ne sont pas des PME devront payer une cotisation de solidarité pour leurs travailleurs salariés majeurs de moins de 55 ans malades de longue durée. Cette cotisation s'élèvera à 30 % de l'incapacité primaire pour les 2 mois d'incapacité de travail primaire qui suivent le trentième jour d'incapacité de travail primaire et qui est à charge de l'INAMI.

4. Les articles 103 à 105 du projet précisent quels employeurs doivent une cotisation de solidarité pour quels travailleurs et les articles 106 à 107 décrivent les modalités de calcul et de perception de cette cotisation.

5. En vertu de l'article 109 du projet, le calcul et la perception de la cotisation de solidarité sont effectués par l'Office national de sécurité sociale¹ (ci-après "l'ONSS") sur la base des données qui y sont listées concernant les travailleurs salariés en incapacité de travail et leur(s) employeur(s), qui sont communiquées à cette fin à l'ONSS par les organismes assureurs.

6. L'Autorité vérifiera ci-après si et dans quelle mesure le projet et les traitements de données qu'il encadre respectent les principes de protection des données tels qu'ils découlent en particulier du RGPD et de la LTD.

¹ En vertu des articles 5 à 8 inclus de la loi du 27 juin 1969 *révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs*, la perception et le recouvrement des cotisations, retenues, contributions ou recettes (de toute nature) de sécurité sociale relèvent des missions principales de l'ONSS.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

Remarque préalable concernant les principes de légalité et de prévisibilité

7. L'Autorité rappelle que chaque traitement de données à caractère personnel doit disposer d'une base de licéité telle que définie à l'article 6, paragraphe 1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6.1.c) ou e) du RGPD².

8. En vertu de l'article 22 de la *Constitution*³, de l'article 8 de la CEDH et de l'article 6, paragraphe 3 du RGPD, de tels traitements doivent être prévus par une réglementation claire et précise, dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées⁴. En d'autres termes, la réglementation qui régit des traitements de données ou dont la mise en œuvre implique des traitements de données doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision, de telle sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent comprendre clairement les traitements qui seront faits à l'aide de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés.

1. Finalité

9. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

10. L'article 109 du projet dispose explicitement que les organismes assureurs communiquent des données (à caractère personnel) à l'ONSS "*en vue du calcul et de la perception de la cotisation de solidarité*".

11. Les articles 104 à 107 du projet détaillent les conditions et modalités pour l'établissement et le calcul de cette cotisation de solidarité. On précise ainsi :

² Article 6, paragraphe 1 du RGPD : "*Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...)*

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ; (...)

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)".

³ Conformément à l'article 22 de la *Constitution*, les "éléments essentiels" du traitement de données (dont la finalité, les (catégories de) données, les personnes concernées, le délai maximal de conservation, ...) doivent pouvoir être clairement délimités au moyen d'une "norme légale formelle". Dans ce contexte, une délégation au pouvoir exécutif "*n'est 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*".

⁴ Voir également le considérant 41 du RGPD.

- à quels employeurs⁵ ce règlement s'applique et quel(le)s (catégories de) travailleurs⁶ sont pris(es) en compte pour ce calcul (voir les articles 103 à 105 du projet) et
- les modalités de calcul et de perception de la cotisation trimestrielle de solidarité (voir les articles 106 et 107 du projet)⁷.

12. L'Autorité estime que la finalité précitée de calcul et de perception de la cotisation de solidarité pour laquelle l'ONSS traite des données à caractère personnel, peut être qualifiée de déterminée, explicite et légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD.

2. (Catégories de) données et personnes concernées

13. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées ('minimisation des données').

14. L'article 109, alinéa 1^{er} du projet stipule qu'en vue du calcul et de la perception de la cotisation de solidarité, les organismes assureurs communiquent, conformément aux dispositions de la loi BCSS⁸, périodiquement⁹ les catégories de données suivantes à l'ONSS :

"1° le numéro d'identification de la sécurité sociale des travailleurs salariés majeurs qui bénéficiaient d'une indemnité d'incapacité primaire et qui étaient engagés dans les liens d'un contrat de travail à la date de début de l'incapacité de travail primaire et n'avaient pas encore atteint l'âge de 55 ans à cette date, dans la mesure du possible¹⁰ à l'exclusion des travailleurs pour lesquels la cotisation de solidarité n'est pas due conformément à l'article 104, alinéa 3 ;

2° le numéro d'entreprise des employeurs du travailleur salarié visé au 1°, à l'exclusion des employeurs exonérés en application de l'article 104, alinéa 2 ;

⁵ Il s'agit des employeurs et des personnes qui y sont assimilées visées à l'article 1^{er}, § 1^{er} de la loi du 27 juin 1969 *révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs*, pour autant qu'ils occupaient en moyenne 50 travailleurs ou plus au cours d'une période de référence (voir l'article 103, 1^o et l'article 104, alinéa 2 du projet).

⁶ Il s'agit des travailleurs (voir l'article 104, premier, troisième et quatrième alinéa du projet) :

- âgés entre 18 et 54 ans à la date du début de l'incapacité de travail primaire ;
- qui sont reconnus en incapacité de travail depuis plus de trente jours calendrier ;
- qui n'appartiennent pas aux catégories suivantes : les intérimaires, les travailleurs exerçant un flexi-job, les travailleurs occasionnels dans le secteur de l'horticulture ou l'agriculture, de l'hôtellerie ou des pompes funèbres, de l'accueil d'enfants et les apprentis ;
- dont l'incapacité de travail primaire débute après les trente premiers jours calendrier à partir du début de l'occupation auprès de l'employeur concerné.

⁷ La cotisation trimestrielle de solidarité s'élève (en principe) à 30 % du montant des indemnités d'incapacité primaire dues pour la période de deux mois, calculée de date à date, à partir du trente et unième jour d'incapacité de travail primaire du travailleur (voir l'article 106 du projet).

⁸ La loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*.

⁹ *"au plus tard le dernier jour du trimestre au cours duquel tombe le septième mois calendrier qui suit le mois au cours duquel l'incapacité de travail primaire a débuté"*.

¹⁰ Soulement par l'Autorité.

3° la date de début de l'incapacité de travail primaire ;

4° le montant journalier des indemnités d'incapacité de travail primaire pour la période visée à l'article 106 ;

5° le cas échéant, la quote-part de chaque employeur dans la rémunération perdue."

15. L'Autorité souligne tout d'abord qu'il convient d'éviter l'utilisation de la notion de 'numéro d'identification de la sécurité sociale' (NISS), étant donné qu'elle n'a *a priori* aucune existence légale. Conformément à l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*, le numéro de Registre national et le numéro bis (à savoir le numéro d'identification visé à l'article 8, § 1^{er}, 2^o de la loi BCSS, attribué par la BCSS à toute personne non enregistrée dans le Registre national, mais qui jouit de droits à la sécurité sociale en Belgique) sont utilisés comme identifiants au sein du réseau de la sécurité sociale. Il convient donc de renvoyer dans le projet au numéro d'identification du Registre national et au numéro d'identification (bis) tel que visé à l'article 8, § 1^{er}, 2^o de la loi BCSS.

16. L'Autorité a également interrogé le demandeur à propos du passage 'dans la mesure du possible' au point 1^o susmentionné de l'article 109, alinéa 1^{er} du projet, vu que celui-ci laisse supposer que les organismes assureurs communiqueront parfois aussi à l'ONSS le numéro d'identification en question de travailleurs salariés en incapacité de travail pour lesquels en fait aucune cotisation de solidarité n'est due. Le demandeur l'explique comme suit : *"Compte tenu notamment du principe de minimisation des données et du principe de collecte unique des données, les OA [NdT : organismes assureurs] ne transmettent - dans la mesure du possible - que les données dans les cas où une cotisation de solidarité est due. Les OA appliquent donc pour ainsi dire un premier (et également principal) filtre sur la base des données qu'ils traitent déjà actuellement dans le cadre de l'incapacité (la déclaration d'incapacité) de travail. Seuls les cas où les OA ne disposent pas des données pour pouvoir en exclure (correctement) certains sont "filtrés" par l'ONSS. Il s'agirait (l'analyse est encore en cours) concrètement des situations suivantes :*

- *les travailleurs occasionnels dans le secteur des pompes funèbres ;*
- *certains travailleurs occasionnels dans l'Horeca, à savoir uniquement ceux repris dans la catégorie d'employeurs 017 avec l'indication "E" dans l'emploi ;*
- *les apprentis et les "travailleurs de groupe cible agréés" qui sont occupés par des employeurs d'une entreprise de travail adapté, d'un atelier social ou d'une "maatwerkbedrijf" [entreprise sur mesure] relevant de la commission paritaire pour les entreprises de travail adapté, les ateliers sociaux et les "maatwerkbedrijven", uniquement lorsque ces travailleurs ne sont pas identifiables sur la seule base de leur 'code travailleur' , mais uniquement au moyen du code travailleur combiné à l'indication "type".*

Le passage "dans la mesure du possible" dans le projet d'article 109, alinéa 1^{er}, 1^o vise la possibilité susmentionnée des OA de déterminer, sur la base des données qu'ils traitent déjà actuellement dans le cadre de l'incapacité de travail, qu'aucune cotisation de solidarité n'est due pour certains employeurs et travailleurs." [NdT : Tous les passages du dossier cités dans le présent avis ont été traduits librement par le Service traduction de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle]

17. Dans la mesure où les organismes assureurs ne disposent manifestement pas toujours de toutes les informations pour délimiter/filtrer correctement le groupe de travailleurs concernés et où à cette fin, un couplage sera parfois nécessaire avec des informations dont dispose lui-même l'ONSS, cela doit clairement ressortir des dispositions légales en la matière. L'Autorité insiste pour d'abord totalement achever les analyses des besoins exacts en matière de traitements de données afin que le passage 'dans la mesure du possible', trop vague et trop général, puisse être remplacé par une identification et une délimitation correctes des (traitements, flux et couplages de) données nécessaires au calcul et à la perception de la cotisation de solidarité.

18. L'obligation de transparence (voir l'article 5.1.a) du RGPD) et les principes de légalité et de prévisibilité (voir les points 7 et 8 du présent avis) exigent en effet que la réglementation qui régit ou encadre un traitement de données soit précise et prévisible de sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent comprendre clairement les traitements qui seront réalisés à l'aide de leurs données et dans quelles circonstances ces traitements sont autorisés. Une idée claire et complète des (catégories de) données à caractère personnel permet d'ailleurs aussi d'évaluer en toute transparence le principe de minimisation des données, conformément à l'article 5.1.c) du RGPD, à l'égard de l'ensemble des (catégories de) données à caractère personnel à traiter en vue de réaliser la finalité poursuivie de calcul et de perception de la cotisation de solidarité.

19. L'Autorité constate en outre que l'article 109, alinéa 2 du projet prévoit que le Roi "*peut fixer les modalités des traitements de données visées à l'alinéa 1^{er}.*"

20. Interrogé à ce sujet, le demandeur explique ce point comme suit : "*La délégation au Roi a été prévue par mesure de sécurité, vu le(s) flux de données qui doi(ven)t être davantage élaboré(s). Le cas échéant, conformément au principe de légalité repris à l'article 22 de la Constitution, l'arrêté royal concernera uniquement des matières de détail ou accessoires, en particulier des dispositions techniques relatives au traitement de données à caractère personnel envisagé. Les analyses commerciales en cours ne révèlent à ce jour aucun élément requérant un arrêté d'exécution. Vu que les analyses nécessaires sont encore en cours, on ne peut pas exclure que des éléments supplémentaires soient détectés qui seraient précisés en cas d'intervention éventuelle du Roi.*"

21. L'Autorité répète également ici que les analyses relatives aux besoins en matière de traitements de données doivent à proprement parler être achevées avant de définir le cadre légal en la matière. L'Autorité rappelle au demandeur que le Roi ne peut aucunement porter préjudice ou apporter des modifications à ce que le législateur établit en la matière dans le projet et que son intervention peut uniquement porter sur l'exécution des mesures dont les éléments essentiels ont préalablement été définis par le législateur.

3. Délai de conservation des données

22. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, 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.

23. L'article 109 *in fine* du projet dispose que les données à caractère personnel (telles que décrites ci-avant) "*ne sont pas conservées par [l'ONSS] plus longtemps que nécessaire aux fins pour lesquelles elles sont traitées et sont détruites¹¹ au plus tard trois ans à partir de la date d'exigibilité de la cotisation de solidarité.*"

24. Interrogé au sujet du délai, le demandeur le justifie comme suit : "*Le délai de conservation de 3 ans correspond à la prescription de la créance de l'ONSS vis-à-vis des employeurs, conformément à l'article 42 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (loi ONSS). Ce délai de prescription commence à courir à partir de la date d'exigibilité des montants visés.*

L'exigibilité de la cotisation de solidarité n'est pas établie explicitement (mais bien implicitement, au moyen d'une référence) dans le présent projet ; les règles qui s'appliquent à cet égard sont les règles "classiques/générales" en matière de paiement, de perception, etc. de cotisations sociales par l'ONSS, auxquelles il est fait référence à l'article 107, alinéa 2 : (...). Dans le règlement général, les cotisations ONSS sont exigibles dès que la date limite de paiement est échue. La date limite de paiement est en principe le dernier jour du mois qui suit le trimestre au cours duquel les cotisations sont dues (conformément à l'article 33 (et 34) de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Les cotisations sont par conséquent exigibles le premier jour du deuxième mois qui suit le trimestre au cours duquel les cotisations sont dues."

L'Autorité en prend acte.

¹¹L'Autorité constate que dans le texte en néerlandais du projet, il manque le mot 'vernietigd'.

4. Responsable du traitement

25. L'article 4.7) du RGPD dispose que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné en tant que tel dans cette réglementation.

26. Dans le formulaire de demande d'avis, le demandeur indique que l'ONSS agit en tant que responsable du traitement, sans que cela soit mentionné explicitement mais que cela ressort implicitement.

27. L'article 109 du projet dispose que les données (à caractère personnel) susmentionnées des travailleurs salariés en incapacité de travail concernés et de leurs employeurs sont communiquées par les organismes assureurs à l'ONSS en vue du calcul et de la perception de la cotisation de solidarité et qu'elles sont conservées par l'ONSS. Ceci laisse en effet supposer que l'ONSS¹² doit être considéré comme le responsable du traitement au sens du RGPD pour les traitements de données allant de pair avec le calcul et la perception de cette cotisation.

28. L'Autorité recommande néanmoins de désigner également explicitement dans le projet l'ONSS en tant que responsable du traitement au sens du RGPD, conformément à l'article 4.7) du RGPD. Il importe en effet d'éviter toute imprécision quant à l'identité de l'entité qui doit être considérée comme le responsable du traitement et de faciliter ainsi l'exercice des droits de la personne concernée, tels qu'établis aux articles 12 à 22 inclus du RGPD.

¹² Comme déjà indiqué dans la note de bas de page 1, la perception et le recouvrement des cotisations, retenues, contributions ou recettes (de toute nature) de sécurité sociale relèvent des missions principales de l'ONSS (voir les articles 5 à 8 inclus de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs).

PAR CES MOTIFS

l'Autorité,

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans le projet :

- remplacer la mention du 'numéro d'identification de la sécurité sociale' par le 'numéro d'identification du Registre national et le numéro d'identification (bis)' tel que visé à l'article 8, § 1^{er}, 2^o de la loi BCSS (voir le point 15) ;
- identifier et délimiter correctement et entièrement les (catégories de) données à caractère personnel et leurs traitements nécessaires au calcul et à la perception de la cotisation de solidarité (voir les points 17 et 18) ;
- désigner explicitement l'ONSS en tant que responsable du traitement au sens du RGPD (voir le point 28) ;

attire l'attention du demandeur sur l'importance de l'élément suivant :

- l'achèvement complet des analyses des besoins en matière de traitements de données afin qu'un cadre légal puisse être défini en la matière qui respecte les principes de transparence, de légalité et de prévisibilité (voir les points 17, 18 et 21).

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