

2



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 05/2024 du 19 janvier 2024**

**Objet: Avant-projet de loi-programme, titre 5 Indépendants (CO-A-2023-497)**

**Mots-clés : obligation de retenue - gestion des accès et des utilisateurs d'une base de données – principe de minimisation – principes de nécessité et de proportionnalité – croisement de données – filtre cuckoo.**

**Version originale**

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),  
Présent.e.s : Mesdames Juline Deschuyteneer, Cédric Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

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 « LCA »);

Vu l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

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 David Clarinval, le Vice-Premier ministre et ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, reçue le 30 octobre 2023;

Vu les informations complémentaires transmises le 1<sup>er</sup> décembre 2023 ;

émet, le 19 janvier 2024, l'avis suivant :

## I. REMARQUE PRELIMINAIRE

1. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que, dans une logique de bonne administration et de gestion efficace des demandes d'avis qu'elle reçoit, les demandeurs doivent fournir les documents accompagnant leur demande dans leur version finale. Ceci est particulièrement important compte tenu du nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis dont l'Autorité est saisie et des moyens humains limités dont elle dispose.
2. En l'occurrence, les documents que le demandeur a fournis avec sa demande initiale du 30 octobre 2023 ne correspondaient pas à leur version finale. Le demandeur a fourni la version finale des documents le 1<sup>er</sup> décembre 2023, après avoir été interrogé par l'Autorité sur le caractère final des documents qui lui avaient été transmis. L'Autorité invite donc le demandeur à, à l'avenir, **joindre la version finale des documents au moment où il introduit sa demande** et non à un stade ultérieur.

## II. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

3. En date du 30 octobre 2023, le Vice-Premier ministre et ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne un avant-projet de loi-programme, titre 5 Indépendants (ci-après « l'avant-projet »).
4. Le chapitre 1<sup>er</sup> de l'avant-projet propose une modification de l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants (ci-après, « l'arrêté royal n°38 ») et du Code de droit économique (ci-après, le « CDE »). Ce chapitre contient deux grands volets distincts.
5. Les travaux préparatoires précisent qu'au moyen du premier volet, le législateur entend « *lutter contre l'abus du statut social des travailleurs indépendants via des structures sociétaires frauduleuses et plus particulièrement, contre la pratique qui consiste à recourir de manière abusive au statut d'aidant ou d'associé actif pour l'exécution de prestations de travail* ». A cette fin, l'avant-projet propose la création d'une obligation pour les sociétés et indépendants actifs dans les secteurs de la construction et du nettoyage<sup>1</sup> de communiquer à la Banque Carrefour des Entreprises (ci-après, la « BCE ») des données relatives à,

---

<sup>1</sup> Le champ d'application *ratione personae* est délimité par référence à l'article 30bis, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, a), de la loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

respectivement, leur(s) associé(s) acti(f)s<sup>2</sup> et aidant(s)<sup>3</sup>. Les données à caractère personnel visées sont les suivantes : les nom(s) et prénom(s), le numéro de Registre national ou numéro bis de l'associé actif / aidant, sa qualité d'associé actif / aidant et la date de début et de fin de ses activités.

6. L'avant-projet prévoit que l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (ci-après, l'« INASTI ») aura accès à toutes les données à caractère personnel visées ci-dessus au point 5 afin « *d'assurer la prévention, la constatation, la poursuite et la répression des infractions aux lois et règlements qui relèvent de sa compétence* » et qu'il pourra croiser ces données, ainsi que toutes celles reprises à l'article III.29 du CDE avec d'autres données.<sup>4</sup> Le grand public aurait, pour sa part accès, via Public Search, aux informations suivantes : les nom(s) et prénom(s) de l' / des associé(s) actif(s) / aidant(s) et sa/leur qualité d'associé(s) actif(s) / aidant(s).
7. L'avant-projet prévoit également des amendes administratives afin de sanctionner ceux qui ne se conformeraient pas (correctement) à leur obligation de communication des informations relatives aux associé(s) actif(s) / aidant(s).
8. Les travaux préparatoires précisent qu'au moyen du second volet, le législateur entend « *faire face au taux élevé de défaut de paiement des cotisations sociales dans le chef des indépendants et des sociétés actives dans les secteurs [de la construction et du nettoyage]* ». A cette fin, le projet propose la création d'une obligation de retenue dans le chef des donneurs d'ordres (à l'exception des personnes physiques faisant exécuter des travaux à des fins strictement privées) qui recourraient aux services d'un entrepreneur ou sous-traitant actif dans les secteurs de la construction ou du nettoyage<sup>5</sup> et qui ne seraient pas en ordre de paiement de cotisations sociales. Plus précisément, le donneur d'ordres aurait l'obligation de retenir 15% de la facture et de verser ce montant directement à l'INASTI.
9. Afin de permettre aux donneurs d'ordres de vérifier si l'entrepreneur / le sous-traitant aux services duquel ils souhaitent recourir est en ordre de paiement de ses cotisations sociales, l'avant-projet prévoit la mise à disposition du public d'une banque de données des débiteurs

---

<sup>2</sup> L'article 70 de l'avant-projet proposant un nouvel article 23 *bis*/1 à l'arrêté royal 38 définit l'associé actif comme étant: « [...] tout détenteur d'au moins une part dans une société visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui exerce en Belgique à titre personnel une activité réelle au sein de cette société sans qu'il soit, pour cette activité, déclaré dans le régime des travailleurs salariés au moment où cette activité est exercée. »

<sup>3</sup> L'article 71 de l'avant-projet proposant un nouvel article 23 *bis*/2 à l'arrêté royal 38 définit les aidants comme étant: « [...] / les personnes visées à l'article 6 du présent arrêté à l'exclusion de celles visées aux articles 7 et 7bis du présent arrêté. »

<sup>4</sup> Article 72 de l'avant-projet proposant un nouvel article 23 *bis*/3 à l'arrêté royal n°38.

<sup>5</sup> Le champ d'application *ratione personae* est également délimité par référence à l'article 30bis, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, a), de la loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

de dettes sociales (INASTI).<sup>6</sup> L'avant-projet prévoit des amendes administratives afin de sanctionner le donneur d'ordres qui ne respecterait pas son obligation de retenue.

10. S'agissant de ce second volet, les travaux préparatoires établissent un parallèle avec les obligations de retenues similaires existant déjà en matière de dettes fiscales (voir les articles 53 à 59 du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales) et sociales (ONSS) (voir les articles 30*bis* et 30*ter* de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs). Les travaux préparatoires précisent d'ailleurs que la mise en œuvre de l'obligation de retenue envisagée se concrétiserait par l'ajout des informations relatives à l'existence de dettes sociales dans le cadre du statut social des travailleurs indépendants à la base de données accessible via l'url [www.checkobligationderetenue.be](http://www.checkobligationderetenue.be), laquelle permet à l'heure actuelle de déterminer l'existence de dettes fiscales et sociales (ONSS) dans le chef des personnes visées par une obligation de retenue en vertu des législations susmentionnées.

11. **De manière générale, les remarques principales formulées portent sur :**

- **les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées (titre f), en lien avec la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle et la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne en matière de registre des bénéficiaires effectifs ; et**
- **les nécessaires clarifications en ce qui concerne les croisements de données à caractère personnel envisagés (titre g).**

---

<sup>6</sup> Article 66 de l'avant-projet proposant un nouvel article 15/1 à l'arrêté royal n°38: «§2 [...] *L'entrepreneur ou le sous-traitant qui n'a pas réglé les dettes sociales ou qui n'a pas conclu de plan d'apurement relatif à ces dettes sociales avec la caisse d'assurances sociales dans un délai de quinze jours civils suivant la notification, est repris dans la banque de données accessible au public visée au paragraphe 2 du présent article en tant que débiteur de dettes sociales.* ».

### III. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

#### a. Prévisibilité et principe de légalité

12. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale et/ou 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 doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé. Conformément au principe de légalité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, fixer les éléments essentiels du traitement. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, ce devoir est renforcé.

13. Il est donc primordial de déterminer si les traitements envisagés constituent une telle ingérence. En l'espèce, l'Autorité constate que les traitements envisagés par les deux volets susmentionnés de l'avant-projet constituent une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Afin de parvenir à cette conclusion, l'Autorité a pris en compte les éléments suivants.

- S'agissant du premier volet :
  - o le traitement de données à caractère personnel a lieu à des fins de contrôle et/ou de surveillance ;
  - o le traitement de données à caractère personnel implique le croisement ou la combinaison de différentes informations concernant la personne concernée potentiellement<sup>7</sup> issues de deux (ou plusieurs) opérations de traitement de données effectuées à l'origine pour des finalités différentes et/ou par différents responsables du traitement, d'une manière telle qui outrepassse les attentes raisonnables de la personne concernée ;<sup>8</sup> et

---

<sup>7</sup> L'Autorité utilise le terme « potentiellement » car le demandeur n'a pas fourni assez d'informations pour avoir une certitude à ce sujet. Pour plus d'information sur le croisement, voir titre g de cet avis.

<sup>8</sup> L'article 72 de l'avant-projet dispose que : « [...] *l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants a accès aux informations l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants a accès aux informations visées aux articles 23bis/1 et 23bis/2 du présent arrêté [à savoir, les données relatives aux associés actifs et aidants] et à l'article III.29 du Code de droit économique et peut croiser ces données avec d'autres données* ».

- le traitement de données à caractère personnel ou le refus de participer au traitement peuvent donner lieu à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées.
- S'agissant du second volet ;
  - le traitement de données à caractère personnel a lieu à des fins de contrôle et/ou de surveillance ; et
  - le traitement de données à caractère personnel peut donner lieu à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées.

14. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur :

- la (les) finalité(s) précise(s)<sup>9</sup> à la lecture de laquelle (desquelles) il doit être possible de prévoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation ;
- l'identité du (des) responsable(s) du traitement (si déjà possible à ce stade d'évolution de la législation),
- les catégories de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) ;
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
- le délai de conservation des données<sup>10</sup> ;
- les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées<sup>11</sup> et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ; ainsi que
- l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

---

<sup>9</sup> Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

<sup>10</sup> La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que « le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation », Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

<sup>11</sup> Voir par exemple, Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

15. L'Autorité examine ci-après dans quelle mesure le projet y répond. Pour la bonne compréhension de cet avis, l'Autorité précise que les développements ci-dessous dépassent, lorsque cela est opportun, la seule analyse en vase clos des principes de prévisibilité et légalité et incorporent des considérations relatives à d'autres principes régissant la matière de la protection des données à caractère personnel.

**b. Les finalités des traitements envisagés**

16. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Les finalités doivent être formulées dans le texte législatif de manière suffisamment précise, ou à tout le moins de façon à pouvoir déduire, à leur lecture, quels traitements de données sont nécessaires pour l'atteindre. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que la circonstance que les finalités pourraient se déduire de la lecture des travaux préparatoires n'est pas suffisante pour satisfaire aux exigences des principes de prévisibilité et finalité.

Quant au premier volet

17. S'agissant des activités de traitement découlant de l'ajout des informations relatives aux associés actifs / aidants à la BCE, les travaux préparatoires expliquent ce qui suit : « *Le registre (ou base de données) des associés actifs et des aidants, constituera notamment un outil de contrôle pour lutter contre l'abus du statut social des travailleurs indépendants via des structures sociétaires frauduleuses et plus particulièrement contre la pratique qui consiste à recourir de manière abusive au statut d'aidant ou d'associé actif pour l'exécution de prestations de travail. Cette pratique, qui a été identifiée suite à l'analyse des phénomènes de fraude et des contrôles effectués par les services d'inspection sociale, met indéniablement en péril la concurrence loyale puisque ces associés actifs ou aidants sont considérés comme travailleurs indépendants alors qu'ils devraient être assujettis à la sécurité sociale des travailleurs salariés* ».

18. Par e-mail du 1<sup>er</sup> décembre 2023, le demandeur a également précisé ce qui suit :

*« Une première finalité est de permettre l'application du régime de la responsabilité solidaire de la société pour le paiement de cotisations sociales impayées par l'associé actif. Force est de constater un défaut de paiement important de cotisations sociales d'associés actifs ou d'aidants dans le secteur de la construction et une difficulté pour le recouvrement de telles cotisations vu le roulement parfois important de travailleurs*

*au sein de sociétés et, notamment, lorsque ces derniers sont d'origine étrangère et retournent dans leur pays (voir [l'avis 2023/17](#) du Comité général de gestion).*

*Une autre finalité liée au recouvrement des cotisations sociales, est de permettre de déterminer qui tombe sous le champ d'application de l'obligation de retenue en cas de non-paiement de dettes sociales pour un associé actif ou un aidant.*

*L'obligation d'inscription permettra de cibler davantage les structures de société dans lesquelles il est recouru à un nombre et à un roulement important d'associés actifs avec un montant faible de parts sociales et par conséquent, de détecter et mener des contrôles sur la relation de travail effective de ces associés actifs qui exerceraient leur activité en tant que faux indépendant. Il s'agit de lutter contre ce phénomène de fraude qui crée une concurrence déloyale dans le secteur, mais qui n'offre pas non plus une protection sociale effective/adéquate aux travailleurs ».*

19. Bien que l'Autorité comprenne, à la lecture de ce qui précède, que, pour résumer, les finalités des traitements de données à caractère personnel envisagés sont (i) la lutte contre la fraude au statut des travailleurs indépendants, (ii) le souci de maintenir une concurrence loyale dans les secteurs visés, et (iii) la lutte contre le défaut de paiement des cotisations sociales relatives aux associés actifs / aidants, l'avant-projet ne mentionne pas ces finalités. Par conséquent, l'Autorité relève qu'**il convient d'adapter l'avant-projet afin que les finalités des activités de traitement envisagées y soient clairement formulées.**

#### Quant au second volet

20. S'agissant des activités de traitement découlant de la création d'une obligation de retenue applicable aux donneurs d'ordres recourant aux services d'un entrepreneur / sous-traitant débiteur de cotisations sociales (INASTI), l'article 66 de l'avant-projet proposant l'introduction d'un nouvel article 15/1 à l'arrêté royal n°38, dispose que : « *En vue de lutter contre la fraude sociale et d'améliorer le recouvrement des cotisations sociales, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants gère une banque de données dans laquelle sont enregistrées les dettes sociales visées au présent article des entrepreneurs et sous-traitants également visés au présent article* » (§2).
21. Les travaux préparatoires précisent également que :« *Le paiement des cotisations sociales est un élément essentiel et obligatoire du système de sécurité sociale. Il permet non seulement de pérenniser le bon fonctionnement du statut, mais aussi d'assurer un filet de sécurité sociale à toute personne travaillant sur le sol belge. Cette obligation s'applique à toute personne*



*travaillant en Belgique et le contrôle du respect de cette obligation constitue un élément essentiel pour obtenir et maintenir une concurrence loyale. [...] Cette nouvelle obligation vise à faire face au taux élevé de défaut de paiement des cotisations sociales dans le chef des indépendants et des sociétés actives dans les secteurs susmentionnés ».*

22. L'Autorité considère que, s'agissant du second volet, la finalité, à savoir la lutte contre la fraude sociale et l'amélioration du recouvrement des cotisations sociales, est formulée de façon suffisamment précise dans le texte législatif.

### **c. Le(s) responsable(s) de traitement**

23. L'Autorité tient à attirer l'attention du demandeur sur le fait que la détermination par la loi du ou des responsable(s) du traitement participe à la prévisibilité de la loi et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD. La désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles.<sup>12</sup> En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement

#### Quant au premier volet

24. L'Autorité relève que ni l'avant-projet, ni les travaux préparatoires n'identifient de manière univoque le(s) responsables de traitement. Interrogé sur la question de l'identité du responsable de traitement, le demandeur a spécifié, par e-mail du 1<sup>er</sup> décembre 2023, que l'INASTI devait être considéré comme responsable du traitement et que cela pouvait être déduit des travaux préparatoires, lesquels suggèrent le besoin de modifier l'arrêté royal du 26 juin 2003 portant désignation des autorités, administrations et services chargés, en ce qui concerne certaines catégories d'entreprises, de la collecte unique et de la tenue à jour des données visées à l'article III.18 du Code de droit économique (ci-après, l'« arrêté royal gestionnaire-initiateur ») afin que l'INASTI soit y soit désigné comme gestionnaire (au sens de cet instrument) des données d'identification des associés actifs et aidants.
25. Il ressort de ce qui précède que l'INASTI est le responsable du traitement s'agissant de ce premier volet. Dans le contexte exposé ci-dessus, afin de renforcer la prévisibilité de l'avant-

---

<sup>12</sup> En effet, tant le Groupe de travail 29 – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Groupe de travail 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9 ([https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf)) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1.( <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/notions-de-responsable-de-traitement-sous-traitant-au-regard-du-reglement-eu-2016-679.pdf> ).

projet quant à l'identité du responsable de traitement, l'Autorité invite le demandeur à **adapter l'avant-projet afin que l'INASTI y soit explicitement identifié comme responsable de traitement.**

Quant au second volet

26. L'Autorité relève que ni l'avant-projet, ni les travaux préparatoires n'identifient de manière univoque le(s) responsable(s) de traitement. Par e-mail du 1<sup>er</sup> décembre 2023, le demandeur a précisé que l'identité du responsable du traitement était mentionnée à l'article 66 de l'avant-projet proposant l'introduction d'un nouvel article 15/1 à l'arrêté royal n°38 lequel dispose que : « [...] *l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants gère une banque de données dans laquelle sont enregistrées les dettes sociales visées au présent article des entrepreneurs et sous-traitants également visés au présent article* » (§2).
27. L'Autorité considère que c'est à juste titre que le demandeur identifie l'INASTI comme responsable du traitement. Cependant, cela ne ressort pas explicitement du texte législatif. L'Autorité invite donc le demandeur à **modifier l'avant-projet afin qu'il mentionne explicitement que l'INASTI est le responsable du traitement.**
28. Par ailleurs, l'Autorité relève qu'aux fins de l'accomplissement des finalités identifiées ci-dessus au titre b, l'INASTI sera également amenée à traiter des données relatives aux donneurs d'ordres. En effet, la mise en œuvre de l'obligation de retenue repose notamment sur un contrôle du respect de cette obligation et la possibilité pour l'INASTI d'imposer une amende administrative aux donneurs d'ordres ayant manqué à cette obligation. Dans la mesure où une telle obligation de traitement n'existe pas à l'heure actuelle, l'avant-projet crée un nouveau traitement en prévoyant le contrôle et la sanction des donneurs d'ordres. L'avant-projet n'identifie pas clairement que l'INASTI sera également le responsable du traitement dans cette situation. L'Autorité invite donc le demandeur à **modifier l'avant-projet afin de mentionner explicitement que l'INASTI est le responsable du traitement.**

**d. Les catégories de données qui sont nécessaires à la réalisation des finalités et les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées**

Quant au premier volet

29. Les articles 70 et 71 de l'avant-projet précisent que les données que les sociétés (s'agissant des associés actifs) et les travailleurs indépendants (s'agissant des aidants) devront communiquer à la BCE sont les suivantes : les données d'identification de l'associé actif / de

l'aidant à savoir le nom, le prénom, le numéro de Registre national ou le numéro bis de l'associé actif / de l'aidant, ainsi que la date de début et de fin de son activité en tant qu'associé actif dans la société /aidant. L'Autorité note que l'avant-projet prévoit des définitions pour les notions d' « associé actif<sup>13</sup> » et « aidant »<sup>14</sup> qui sont spécifiques à la mise en œuvre des finalités poursuivies.

30. S'agissant du **numéro de Registre national**, l'Autorité souligne que cette donnée ne peut être utilisée / traitée que dans les conditions définies par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques. Ainsi, l'utilisation du numéro de Registre national ne peut, en principe, avoir lieu que dans la mesure où la/les instance(s) concernée(s) dispose(nt) de l'autorisation requise en vertu de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (article 8, § 1er)<sup>15</sup>. Conformément à cette disposition, une autorisation d'utilisation du numéro de Registre national n'est toutefois pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Dans les autres cas, l'autorisation d'utiliser le numéro de Registre national est accordée par le ministre de l'Intérieur, aux conditions fixées aux articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983.
31. En l'espèce, l'Autorité relève que le demandeur a identifié à juste titre le besoin de modifier l'arrêté royal gestionnaire-initiateur afin que l'INASTI y soit désigné comme gestionnaire (au sens de cet instrument) des données d'identification des associés actifs et aidants. En effet, une telle désignation, couplée aux modifications proposées à l'article III.18 du CDE par l'article 75 de l'avant-projet (à savoir, l'ajout des données d'identification des associés actifs et aidants à la liste des données actuellement listées à l'article III.18 du CDE), constitue une autorisation explicitement prévue par la loi au sens de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques à la lumière d'une lecture combinée des articles III. 19 et III. 20 du CDE). En effet, ces dispositions autorisent (notamment) les gestionnaires (au sens de l'arrêté gestionnaire-initiateur) à utiliser le numéro d'identification du Registre national.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Voir l'article 70 de l'avant-projet proposant un nouvel article 23 *bis*1 à l'arrêté royal 38.

<sup>14</sup> Voir l'article 71 de l'avant-projet proposant un nouvel article 23 *bis*2 à l'arrêté royal 38.

<sup>15</sup> « *L'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national est octroyée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions aux autorités, aux organismes et aux personnes visés à l'article 5, § 1er, lorsque cette utilisation est nécessaire à l'accomplissement de tâches d'intérêt général.* »

*L'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national implique l'obligation d'utiliser également ce numéro du Registre national dans les contacts avec le Registre national des personnes physiques.*

*Une autorisation d'utilisation du numéro du Registre national n'est pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, un décret ou une ordonnance ».*

<sup>16</sup> Pour référence, la Commission de protection de la vie privée a appliqué un raisonnement similaire dans le cadre de son avis d'initiative 30/2016 du 8 juin 2016 concernant la communication par la Banque-Carrefour des Entreprises des données relatives aux fonctions exercées par une personne au sein d'une entreprise inscrite à la BCE et sur l'utilisation du numéro de Registre national de ces personnes (CO-A-2016-020).

Quant au second volet

32. L'article 66 de l'avant-projet proposant l'introduction d'un nouvel article 15/1 à l'arrêté royal n° 38 dispose que : « *Conformément à l'article 20, §1er, alinéa 4, c) du présent arrêté [l'arrêté royal n°38], les caisses d'assurances sociales communiquent les données relatives aux dettes sociales impayées de leurs affiliés en distinguant le principal de l'accessoire à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants [...]* » (§.3).
33. L'article 20, §1er, alinéa 4, c) de l'arrêté royal n°38 dispose pour sa part que : « [Les] *caisses [d'assurances sociales] ont pour mission de fournir, à la demande du (Service public fédéral Sécurité sociale) ou de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants [...], tous les éléments en leur possession et indispensables pour appliquer la législation relative au statut social des travailleurs indépendants et pour en vérifier le respect [...].* »
34. Par e-mail du 1<sup>er</sup> décembre 2023, le demandeur a également fourni les informations suivantes : « *Les caisses d'assurances sociales communiquent à l'INASTI un aperçu global des cotisations sociales impayées de leurs affiliés, et ce, conformément à l'obligation visée à l'article 20, § 1er, alinéa 4, c) de l'arrêté royal n° 38. L'INASTI déterminera ensuite, en tant que responsable du traitement et conformément à la loi, sur la base de ces données si un certain travailleur indépendant/une certaine société est débiteur de dettes sociales au sens du nouvel article 15/1 de l'arrêté royal n° 38 (en vérifiant le montant des cotisations impayées, l'échéance des délais de paiement dans le cadre d'un plan d'apurement, l'existence de dettes sociales ONSS et/ou fiscales etc.)* ».
35. L'Autorité constate que ces dispositions ne permettent pas d'identifier avec précision les données à caractère personnel des entrepreneurs / sous-traitant qui feront l'objet d'un traitement dans le cadre de ce second volet. Par conséquent, l'Autorité invite le demandeur à **préciser les catégories de données à caractère personnel des entrepreneurs / sous-traitant qui feront l'objet d'un traitement dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation de retenue.**
36. Par ailleurs, l'Autorité relève que la mise en œuvre de l'avant-projet, dans son versant « sanction », repose sur le traitement de données relatives aux donneurs d'ordres puisque l'avant-projet réserve à l'INASTI la possibilité d'imposer des amendes administratives aux donneurs d'ordres qui manqueraient à leur obligation de retenue. L'Autorité comprend qu'une telle mise en œuvre emporte nécessairement le traitement de données à caractère personnel, à tout le moins lorsque le donneur d'ordres est une personne physique. L'avant-projet ne

précise cependant pas quelles données à caractère personnel seraient traitées dans ce contexte. Par conséquent, l'Autorité relève qu'il **convient d'adapter l'avant-projet afin que les catégories de données relatives aux donneurs d'ordres y soient mentionnées.**

**e. Le délai de conservation des données**

Quant au premier volet

37. L'Autorité comprend que l'avant-projet prévoit de modifier le CDE afin que la période de conservation de 30 ans prévue à l'article III.18. §4° du CDE s'applique également aux données des associés actifs / aidants. Ceci n'appelle pas de commentaires de l'Autorité. En revanche, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'un texte législatif doit également définir la période de conservation des données des associés actifs / aidants lorsque ces dernières sont traitées par l'INASTI à des fins de recherches et poursuite des infractions liées à la fraude au statut. **Dans la mesure où cette période de conservation ne serait pas déjà déterminée dans un autre texte législatif existant,** l'Autorité invite le demandeur à **préciser la période de conservation des données à caractère personnel des associés actifs / aidants lorsque l'INASTI les traite à des fins de recherche / poursuites des infractions liées à la fraude au statut.**

Quant au second volet

38. L'article 66 de l'avant-projet proposant l'introduction d'un nouvel article 15/1 à l'arrêté royal n°38 précise que les données relatives aux dettes sociales seront conservées dans la banque de données pour une durée maximale de cinq ans. Si un délai de 5 ans paraît approprié, l'Autorité invite le demandeur à **préciser le point de départ de ce délai de 5 ans.**
39. L'Autorité constate que l'avant-projet prévoit que le donneur d'ordres qui aurait manqué à son obligation de retenue encourt une amende administrative lorsque l'infraction est constatée par un fonctionnaire compétent de l'INASTI.<sup>17</sup> La mise en œuvre de cette sanction implique par conséquent que l'INASTI traite les données à caractère personnel du donneur d'ordres (lorsque ce dernier est une personne physique) aux fins de constater l'infraction et d'imposer l'amende. L'avant-projet ne définit pas la période de conservation des données relatives aux donneurs d'ordres. **Dans la mesure où cette période de conservation ne serait pas déterminée dans un autre texte législatif déjà existant,** l'Autorité invite le demandeur

---

<sup>17</sup> Voir article 67 de l'avant-projet (et plus particulièrement la proposition formulée pour l'article 17 bis, §1<sup>er</sup> quinquies de l'avant-projet).

**à préciser la période de conservation des données à caractère personnel des donneurs d'ordres lorsque l'INASTI les traite à des fins de recherche / poursuites des infractions liées à la fraude sociale et au recouvrement des cotisations sociales.**

**f. Les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées**

Quant au premier volet

40. L'avant-projet prévoit que le grand public aura accès aux données suivantes en consultant Public Search : les noms et prénoms des associés actifs / aidants ainsi que leur qualité d'associés actifs / aidants.<sup>18</sup> L'Autorité s'interroge sur la nécessité et la proportionnalité de cette mesure de publicité.
41. Les travaux préparatoires justifient ce large accès de la sorte : « *il est important de permettre à tout citoyen de savoir si une personne déterminée est liée à une société et en quelle qualité* ». Le demandeur a également fourni les explications suivantes par e-mail du 1<sup>er</sup> décembre 2023 :

*« - Cet accès public était l'une des demandes explicites des secteurs eux-mêmes. Cela démontre un besoin du terrain d'avoir accès en toute transparence à l'identité des associés actifs et aidants et au nombre d'eux actifs dans une société à un moment donné ;*

*- Il est très important pour les partenaires sociaux que le registre soit accessible au public. Les informations seront visibles de la même manière que les informations déjà disponibles publiquement aujourd'hui pour les administrateurs et les gérants.*

*- Grâce au PUBLIC SEARCH, les donneurs d'ordre et les entrepreneurs pourront également consulter quels associés actifs sont actifs au sein de ces sociétés à un moment déterminé. De cette façon, ils disposent d'un aperçu de tous les travailleurs indépendants autorisés à travailler sur un chantier en particulier.*

*- Accident sur un chantier : grâce à l'identité de l'associé actif victime d'un accident sur le chantier, le donneur d'ordre/l'entrepreneur pourra, sur base de la déclaration*

---

<sup>18</sup> Via une modification de l'article III.29,§1er du CDE (proposée à l'article 77 de l'avant-projet) et en vertu de l'article III.31 du CDE.

*des travaux + consultation du public search des sociétés qui y figurent, vérifier à quelle société cette personne est liée et pour quelle période. »*

42. L'Autorité considère que cette réponse n'est pas satisfaisante. En effet, le demandeur explique certes en quoi l'accès aux informations visées serait utile à certains tiers mais la réponse présente les écueils suivants :

- Le demandeur n'explique pas en quoi l'accès par ces tiers est **strictement nécessaire** à la mise en œuvre des finalités évoquées au titre b ci-dessus. Au contraire, il semble que l'accès serait justifié par des finalités autres que la lutte contre la fraude au statut.
- La réponse se concentre sur l'utilité que présenterait l'accès aux données visées pour certains tiers mais **n'explique pas en quoi tout le monde devrait y avoir accès** (l'Autorité songe par exemple à l'accès à ces données par un citoyen lambda qui n'a aucun lien avec les associés actifs / aidants ou leur société / l'indépendant qu'ils aident).

43. Par conséquent, l'Autorité recommande fortement au demandeur de revoir l'avant-projet de sorte à ce que **l'accès aux données à caractère personnel soit réservé aux tiers qui en ont strictement besoin pour accomplir les finalités du traitement.**

#### Quant au second volet

44. L'article 66 de l'avant-projet prévoit l'ajout d'un nouvel article 15/1 à l'arrêté royal n°38. Le deuxième paragraphe de ce nouvel article dispose que : « *L'entrepreneur ou le sous-traitant qui n'a pas réglé les dettes sociales dans un délai de quinze jours civils suivant la notification ou qui n'a pas conclu de plan d'apurement relatif à ces dettes sociales avec la caisse d'assurances sociales, est repris dans une base de données accessible au public en tant que débiteur de dettes sociales* ». En d'autres termes, l'avant-projet prévoit que tout un chacun peut avoir accès à l'information de savoir si un entrepreneur / sous-traitant actif dans les secteurs visés est en ordre de paiement de ses cotisations sociales (les modalités envisagées de cet accès sont décrites au point 10 du présent avis). Les travaux préparatoires justifient la nécessité de rendre cette information disponible à tout le monde par le besoin, pour les donneurs d'ordres, de vérifier s'ils sont sujets à une obligation de retenue.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> « *La disponibilité publique de ces informations est nécessaire pour garantir l'applicabilité de l'obligation de retenue nouvellement introduite, qui incombe à tout donneur d'ordre de travaux visés au nouvel article 15/1, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, quel que soit le secteur d'activité de ce donneur d'ordre. Il est donc essentiel que tout donneur d'ordre de travaux visés à l'article 15/1, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, puisse consulter ces informations afin de savoir s'il est ou non obligé de procéder à une retenue. A cette fin, l'accessibilité au public est requise* ».

45. L'Autorité observe que tout le monde ne serait pas soumis à l'obligation de retenue que le demandeur entend mettre en œuvre. En effet, l'avant-projet prévoit une exception pour le « *donneur d'ordre personne physique faisant exécuter des travaux [de construction ou nettoyage], à des fins strictement privées* ». Dans ce contexte, l'Autorité s'interroge sur la proportionnalité de cette mise à disposition de l'information au grand public.
46. L'Autorité constate que ce point a également été au centre des réflexions de l'avis que le Conseil d'Etat a rendu sur l'avant-projet (avis 74.803 du 10 novembre 2023). Dans cet avis, le Conseil d'Etat s'interroge sur le caractère public de la base de données et sa compatibilité avec l'article 22 de la Constitution<sup>20</sup>, et attire l'attention du demandeur sur son avis 72/429/1 du 23 août 2023 évoquant l'arrêt, n° 16/2005 du 19 janvier 2005 de la Cour Constitutionnelle<sup>21</sup> et sur la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (ci-après, « CJUE ») en matière de registre des bénéficiaires effectifs<sup>22</sup>.
47. Par son arrêt précité, la Cour Constitutionnelle s'est prononcée sur la conformité, au regard de l'article 22 de la Constitution d'un décret instaurant une obligation de publication, sur un site internet accessible au grand public, des suspensions disciplinaires des sportifs majeurs. La juridiction a conclu, à cet égard, que : « *En ce qu'il s'avère, d'une part, que la publication entreprise n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi par le législateur décrétoal, puisque cet objectif peut également être réalisé d'une manière moins dommageable pour les intéressés et, d'autre part, que les effets de la mesure sont disproportionnés par rapport à [...] l'objectif [poursuivi], la disposition attaquée est contraire à l'article 22 de la Constitution et aux dispositions conventionnelles qui ont une portée analogue.* »
48. Dans sa jurisprudence précitée, la CJUE s'est prononcée sur l'accès par le grand public à des informations relatives aux bénéficiaires effectifs. La Cour a notamment analysé la question de savoir si l'ingérence dans les droits fondamentaux des personnes concernées résultant de l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs était strictement nécessaire « *en ce sens que l'objectif ne pourrait raisonnablement être atteint de manière*

<sup>20</sup> « *Er wordt echter niet vereist dat de persoon die de opzoeking doet in de voor het publiek toegankelijke gegevensbank hierbij enig belang doet gelden, noch worden diens opzoekingsmogelijkheden op enige andere wijze beperkt* ». (p.7)

<sup>21</sup> L'avis portait notamment sur la création, auprès de la Direction Générale Contrôle des lois sociales du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, d'un point de contact consultable par les donneurs d'ordres et les employeurs et indiquant si un employeur donné figure dans une banque de données pour 1° entrave à un contrôle par l'Inspection, 2° refus de régulariser des dettes salariales, 3° récidive en matière de dettes salariales, ou 4° des poursuites judiciaires à la suite d'une infraction constatée par l'Inspection.

L'arrêt de la Cour Constitutionnelle portait pour sa part sur la question de la publication sur un site internet accessible au grand public des suspensions disciplinaires des sportifs majeurs. La Cour Constitutionnelle avait décidé en ce sens : « *En ce qu'il s'avère, d'une part, que la publication entreprise n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi par le législateur décrétoal, puisque cet objectif peut également être réalisé d'une manière moins dommageable pour les intéressés et, d'autre part, que les effets de la mesure sont disproportionnés par rapport à cet objectif, la disposition attaquée est contraire à l'article 22 de la Constitution et aux dispositions conventionnelles qui ont une portée analogue.* »

<sup>22</sup> CJUE, 22 novembre 2022, *WM et Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912.



*aussi efficace par d'autres moyens moins attentatoires à ces droits fondamentaux des personnes concernées* ». <sup>23</sup> La CJUE a répondu par la négative à cette question et a notamment observé que :

- « [...] *il convient de considérer que l'existence éventuelle de difficultés pour définir précisément les hypothèses et les conditions dans lesquelles le public peut accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs ne saurait justifier que le législateur de l'Union prévoie l'accès du grand public à ces informations [...]* » <sup>24</sup> ;  
et
- « *Au demeurant, et alors qu'il est précisé, [...], que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs « peut contribuer » à lutter contre le recours abusif à des sociétés et à d'autres entités juridiques et qu'il « serait également utile » aux enquêtes pénales, force est de constater que de telles considérations ne sont pas non plus de nature à démontrer que cette mesure est strictement nécessaire pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.* » <sup>25</sup>

49. Le demandeur se réfère à cette jurisprudence (tant celle de la Cour Constitutionnelle que celle de la CJUE) dans les travaux préparatoires et parvient à la conclusion que l'avant-projet n'est pas en contradiction avec cette dernière en ce qu'il prévoit l'accès au grand public de l'information relative à l'existence de dettes sociales (INASTI) dans le chef d'un entrepreneur / sous-traitant. Les travaux préparatoires expliquent que : « *La présence des dettes sociales susmentionnées implique que l'entrepreneur ou sous-traitant est identifié comme débiteur de dettes sociales dans la banque de données accessible au public. Toutefois, la banque de données accessible au public ne mentionne ni la nature spécifique, ni le montant de la dette sociale. Par conséquent, les informations consultables se limitent à la simple désignation de l'entrepreneur ou sous-traitant comme débiteur de dettes sociales dans le cadre du statut social des indépendants. Par conséquent, les informations consultables ont une portée moins importante en termes de données à caractère personnel que celles qui ont fait l'objet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 janvier 2005, n° 16/2005 et que celles qui ont fait l'objet de l'arrêt de la Cour de Justice du 22 novembre 2022, affaires jointes C-37/20 en C-601/20 (confer l'avis n° 74.803 du Conseil d'État du 10 novembre 2023). Par conséquent, la notification prévue ne contrevient pas au principe du traitement minimal des données et est proportionnée à l'objectif légal poursuivi, à savoir la lutte contre la fraude sociale* ».

---

<sup>23</sup> Point 66.

<sup>24</sup> Point 72.

<sup>25</sup> Point 75.

50. L'Autorité convient que les informations qui seraient consultables via la base de données que le demandeur désire mettre en place au moyen de l'avant-projet, sont moindres et ne sont pas identiques à celles visées par les arrêts susmentionnés. Cependant, l'Autorité considère que cette circonstance ne devrait pas pour autant s'opposer à ce que les enseignements de ces arrêts s'appliquent à la base de données visée par l'avant-projet. Plus particulièrement, l'Autorité constate que le demandeur reste en défaut de fournir une explication satisfaisante qui permettrait de conclure que l'accès au public est strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'obligation de retenue alors même que l'obligation de retenue ne s'applique pas à l'ensemble du public.

51. Les travaux préparatoires justifient la nécessité de rendre l'information publique comme suit :

*« La disponibilité publique de ces informations est nécessaire pour garantir l'applicabilité de l'obligation de retenue nouvellement introduite, qui incombe à tout donneur d'ordre de travaux visés au nouvel article 15/1, § 1er, 1<sup>o</sup>, quel que soit le secteur d'activité de ce donneur d'ordre. Il est donc essentiel que tout donneur d'ordre de travaux visés à l'article 15/1, § 1er, 1<sup>o</sup>, puisse consulter ces informations afin de savoir s'il est ou non obligé de procéder à une retenue. A cette fin, l'accessibilité au public est requise. »*

52. Par e-mail du 1<sup>er</sup> décembre 2023, le demandeur a fourni les explications suivantes à la question de savoir pourquoi un accès au grand public était requis :

*« Il est très important pour les partenaires sociaux que le maître de l'ouvrage puisse vérifier si son (futur) entrepreneur a des dettes sociales et fiscales, compte tenu des montants et acomptes très importants qui circulent dans les secteurs visés, notamment dans le secteur de la construction. Nous visons ici la responsabilisation de l'entreprise en incitant cette dernière à respecter sa responsabilité solidaire en matière de paiement des cotisations sociales dans le chef de ses associés actifs (ou aidants) qui est d'ordre public. Le paiement des cotisations sociales des associés actifs/aidants favorise d'ailleurs également leur assurabilité, ce qui, compte tenu des nombreux accidents qui se produisent sur les chantiers de construction, est aussi très important .*

*Nous soulignons également qu'à aucun moment il ne s'agit d'une dette personnelle, mais toujours d'une dette au niveau de l'entreprise ou de la société une recherche n'est possible que par numéro BCE et les résultats (débitéur de dettes sociales ou non) sont affichés au niveau de l'entreprise/la société ».*

53. L'Autorité considère cependant que cette motivation n'est pas suffisante. D'une part, il ne transparaît pas de cette dernière la nécessité de donner accès à l'information visée à d'autres personnes que les donneurs d'ordres qui seraient soumis à l'obligation de retenue que l'avant-projet a pour ambition de mettre en œuvre. D'autre part, l'Autorité observe que : (i) une dette au niveau de l'entreprise n'en reste pas moins une donnée personnelle lorsque l'entreprise est un indépendant personne physique ; (ii) le numéro d'entreprise est une donnée personnelle lorsqu'il sert à identifier un indépendant personne physique et (iii) le grand public peut aisément identifier un indépendant personne physique sur la base de son numéro d'entreprise en utilisant l'outil Public Search de la BCE.
54. L'Autorité relève pour le surplus que la circonstance qu'il serait difficile de distinguer par avance les donneurs d'ordres devant vérifier l'existence d'une obligation de retenue dans leur chef et le reste du public ne peut justifier, en tant que telle, le fait de rendre l'information disponible à tout le public sans distinction ou restriction d'accès.
55. Par e-mail du 1<sup>er</sup> décembre 2023, le demandeur explique également vouloir s'aligner sur ce qui existe actuellement relativement aux obligations de retenue en matière de dettes fiscales et sociales (ONSS) (dont il est question ci-dessus au point 10).<sup>26</sup> L'Autorité relève à cet égard que sa prédécesseuse a déjà formulé une délibération (délibération AF n° 03/2010 du 21 janvier 2010)<sup>27</sup> quant à la mise en œuvre de l'obligation de retenue en matière de dettes fiscales. Sur la question de l'accès au grand public des informations relatives à l'existence de dettes fiscales, le Comité sectoriel de la Commission de la protection de la vie privée avait émis la remarque suivante : « *Le Comité invite le demandeur à penser à la mise en place, pour l'avenir, d'un système qui ne permettrait l'accès à l'information concernant l'état débiteur ou non de dettes fiscales de son cocontractant qu'aux seules personnes nécessitant cette information au regard des articles 402 et 403 du CIR, et dont le contrôle effectif de l'accès serait assuré par le SPF Finances. Le Comité souhaite être avisé dans l'année des modifications quant à ce système* ». Force est de constater qu'à l'heure actuelle, un tel système n'a pas été mis en place.
56. A la lumière de ce qui précède, l'Autorité constate que l'accès au grand public sans distinction n'est pas proportionnel dès lors qu'un tel accès n'est pas limité au strict nécessaire. Par conséquent, l'Autorité recommande fortement au demandeur de **réviser l'avant-projet afin qu'il y soit prévu que l'accès aux informations relatives à l'existence de dettes**

---

<sup>26</sup> « *C'est pourquoi nous nous alignons sur les accès qui existent déjà pour les dettes fiscales et sociales (ONSS).* »

<sup>27</sup> Délibération relative à la demande du SPF Finances de communiquer par voie électronique au commettant ou à l'entrepreneur des données relatives à l'existence de dettes fiscales des entrepreneurs du secteur de la construction auxquels ils font appel (AF/MA/2008/010)

**sociales (INASTI) ne soit accordé qu'aux seuls donneurs d'ordres soumis à une obligation de vérifier l'existence d'une obligation de retenue dans le chef de leur d'entrepreneur / sous-traitant.** L'Autorité invite par conséquent le demandeur à déterminer les mesures à prendre pour s'assurer que le niveau d'accessibilité de l'information soit adéquat (à savoir qu'il soit le moins intrusif possible, tout en permettant l'accomplissement des finalités identifiées de manière efficace et équilibrée)<sup>28</sup>. En l'espèce, l'Autorité considère que pourraient être envisagées notamment les mesures suivantes :

- un accès sous conditions avec identification de la personne accédant à l'information comme entreprise (par exemple, via un numéro de BCE) ;<sup>29</sup>
- une exigence de motiver la demande d'information avant d'obtenir l'information ;
- la mise en place d'une limite sur le nombre de demandes d'information qu'une personne peut introduire durant une certaine période;
- l'inclusion dans l'avant-projet d'une disposition prévoyant que les demandes d'information ne peuvent être introduites qu'aux seules fins de vérifier si la personne introduisant la demande est soumise à une obligation de retenue ;<sup>30</sup>
- la publication d'un avertissement s'affichant avant l'introduction d'une demande dans la base de données et répétant l'interdiction d'utiliser les informations obtenues via la banque de données pour d'autres finalités que celle de vérifier l'existence d'une obligation de retenue dans le chef de la personne introduisant la demande ; et
- la mise en place d'un filtre renforçant le niveau de confidentialité de la base de données de type Cuckoo ou négatif permettant de réduire fortement les risques de fuites de données en cas de violation du système internet.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Voir en ce sens l'avis 131/2023 du 8 septembre 2023 (CO-A-2023-316), concernant un amendement n° 4 du projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (pt. 14).

<sup>29</sup> Une telle restriction d'accès permettrait d'exclure que l'information soit accessible à des personnes physiques (autre que des indépendant, ce qui aurait pour conséquence qu'une vaste majorité des personnes qui ne doivent pas respecter l'obligation de retenue envisagée n'aient pas accès à l'information relative à l'existence de dettes sociales (INASTI) dans le chef des personnes concernées.

<sup>30</sup> Par exemple, s'agissant du registre national des gages, l'article 12 de l'arrêté royal du 14 septembre 2017 portant exécution des articles du titre XVII du livre III du Code civil, concernant l'utilisation du Registre national des Gages prévoit que : « *L'usage abusif et commercial des données extraites du registre des gages constitue une violation de la Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, et engage la responsabilité de l'utilisateur pour dommage éventuel.*

*Toute utilisation du registre des gages à des fins de prospection commerciale ou de commercialisation de listings sur la situation financière des personnes est interdite. »*

<sup>31</sup> Pour des informations complémentaires à ce sujet, voir notamment les publications suivantes : G. DANEZIS, C. DIAZ, S. FAUST, E. KÄSPER, C. TRONCOSO et B. PRENEEL, « Efficient Negative Databases from Cryptographic Hash Functions », ISC 2007, 423-436, disponible via <http://carmelatroncoso.com/papers/Danezis-ISC07.pdf>; B. FAN, D. G. ANDERSEN, M. KAMINSKY, M. D. MITZENMACHER (2014), « Cuckoo filter: Practically better than Bloom », Proc. 10th ACM International on Conference on Emerging Networking Experiments and Technologies (CoNEXT '14), Sydney, Australia. pp. 75–88, disponible via <https://www.cs.cmu.edu/~dga/papers/cuckoo-conext2014.pdf>.

### **g. Croisement de données à caractère personnel**

57. L'article 72 de l'avant-projet propose l'introduction d'un nouvel article 23 *bis*/3 à l'arrêté royal n°38 formulé comme suit : « *En vue d'assurer la prévention, la constatation, la poursuite et la répression des infractions aux lois et règlements qui relèvent de sa compétence, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants a accès aux informations visées aux articles 23bis/1 et 23bis/2 du présent arrêté et à l'article III.29 du Code de droit économique et peut croiser ces données avec d'autres données. Le Roi détermine les conditions et les modalités d'application du présent article* ».
58. Les travaux préparatoires précisent ce qui suit s'agissant de cette possibilité de croisement : « *Ceci en vue de procéder à des opérations de datamining et datamatching. Le cas échéant, une délibération de la chambre compétente du comité de sécurité de l'information ou la conclusion d'un protocole en exécution de l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, y précédera* ».<sup>32</sup>
59. Par e-mail du 1<sup>er</sup> décembre, le demandeur a illustré le croisement envisagé de la sorte : « *La direction responsable de la lutte contre la fraude sociale et de la concurrence loyale au sein de l'INASTI (ECL) récolte les informations nécessaires (sociales et fiscales) par le biais de consultations de différentes bases de données, d'enquêtes sur place ou par datamining et datamatching (cellule datamining). Pendant la période de la crise sanitaire et les mesures temporaires de crise de droit passerelle y afférentes, un nombre important de demandes de droit passerelle ont été faites pour des associés actifs qui n'étaient pas réellement actifs dans la société. Grâce au registre et à l'obligation d'inscription des associés actifs dans la BCE, un contrôle préalable pourra être effectué par la caisse d'assurances sociales en cas de demande de droit passerelle (vérifier que l'associé actif apparaît bien dans la BCE sous le numéro d'entreprise de la société) avant d'octroyer la prestation financière . p.ex. dans la lutte contre le travail non déclaré. Le croisement de ces données avec celles de l'INASTI permet en effet d'identifier des personnes qui exercent réellement une activité indépendante mais ne se sont pas affiliées auprès d'une caisse d'assurances sociales* ».
60. Tout d'abord, l'Autorité relève que le traitement envisagé par le demandeur donnera, selon toute vraisemblance, lieu à un profilage des personnes dont les données à caractère personnel

---

<sup>32</sup> A toutes fins utiles, en ce qui concerne la conclusion d'un protocole d'accord, en application de l'article 20 de la LTD, l'Autorité indique qu'outre qu'il ne peut pas constituer un fondement légal à un traitement de données au sens de l'article 6.1.c) ou e) du RGPD, il ne s'applique qu'à la communication de données en provenance d'une autorité publique fédérale. Voir en ce sens l'avis 247/2022 du 9 novembre 2022 (CO-A-2022-231) concernant un avant-projet d'ordonnance instituant un cadre en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi de la politique de mobilité et de sécurité routière.

seront sujettes à un croisement et / ou à une prise de décision automatisée à l'encontre de ces mêmes personnes. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que, compte tenu des risques que peuvent présenter le profilage et la prise de décision automatisée, **le croisement envisagé devra être encadré par des mesures appropriées permettant de limiter ces risques.**<sup>33</sup>

61. Ensuite, l'Autorité souhaite attirer l'attention du demandeur sur le fait que cette disposition crée une nouvelle activité de traitement distincte dès lors que la finalité et les catégories de données sont plus larges que celles visées par le premier volet. D'une part, la finalité d'assurer la prévention, la constatation, la poursuite et la répression des infractions aux lois et règlements qui relèvent de la compétence de l'INASTI est plus large que celles que l'Autorité a identifiées au point 19. D'autre part, la disposition, telle que formulée, vise non seulement les données relatives aux associés actifs / aidants faisant l'objet du premier volet de l'avant-projet mais également toutes les données visées à l'article III.29 du CDE. Dans ce contexte, l'Autorité souligne l'importance que cette activité de traitement respecte les principes de prévisibilité et finalité (comme rappelés au titre a ci-dessus) et cela d'autant plus que le croisement de données envisagé représenterait une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées dès lors qu'il serait opéré notamment à des fins de répression.
62. L'Autorité constate que la disposition réserve au Roi le devoir de déterminer les conditions et modalités de son exécution. A cet égard, l'Autorité fait remarquer que l'article 22 de la Constitution interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même quelles sont les intrusions qui peuvent restreindre le droit au respect de la vie privée. Dans ce contexte, une délégation au Roi « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* ». <sup>34</sup> L'Autorité constate en l'espèce que la délégation au Roi n'est pas suffisamment précise et invite par conséquent le demandeur à prendre en compte les remarques suivantes :
- *S'agissant des catégories de données et des catégories de personnes concernées* – l'Autorité relève que le texte législatif précise (par une lecture combinée du nouvel article 23 bis/3 de

<sup>33</sup> Sur ce point, l'Autorité invite le demandeur à prendre connaissance de son avis 231/2022 du 29 septembre 2022 relatif à un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et financières diverses, Titre 9 - Modifications de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales, article 85 (CO-A-2022-226).

<sup>34</sup> Voir Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

l'arrêté royal n°38 et de l'article III.29 du CDE) certes quelles données concernant quelles personnes peuvent faire l'objet d'un croisement mais qu'il ne précise rien à propos des catégories de données et des catégories de personnes concernées relativement aux données avec lesquelles les données sont susceptibles d'être croisées. L'Autorité invite par conséquent le demandeur à **spécifier quelles seraient les catégories de données avec lesquelles l'INASTI pourrait opérer un croisement ainsi que les catégories de personnes concernées par ces données.**

Par ailleurs, dans la mesure où les précisions à apporter n'éclaireraient pas ce point, l'Autorité invite également le demandeur à **préciser l'origine de ces données.**

- *S'agissant de l'identité du responsable de traitement* – l'Autorité constate que la disposition, telle qu'écrite actuellement ne désigne pas de façon explicite l'INASTI comme responsable de traitement et invite le demandeur à **modifier le texte afin que cela ressorte clairement du texte législatif proposé.**
- *S'agissant de la période de conservation des données* – l'Autorité constate que la disposition, telle qu'écrite actuellement n'identifie pas clairement la période de conservation des données et invite à **modifier le texte afin que cela ressorte clairement du texte législatif proposé**, pour autant que la période de conservation ne serait pas définie par ailleurs dans un autre texte législatif encadrant les activités de l'INASTI.
- *S'agissant des (catégories de) destinataires des données* – l'Autorité invite le demandeur à **préciser les (catégories de) destinataires des données**, dans la mesure où il serait envisagé de donner un accès aux données à des tiers.
- *S'agissant de l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD* – Si une telle éventuelle limitation est prévue, l'Autorité invite le demandeur à **le préciser dans le texte législatif**, dans la mesure où une telle limitation ne serait pas déjà prévue dans un autre texte législatif encadrant les activités de l'INASTI. L'Autorité rappelle que :
  - toute limitation des obligations / droits visés aux articles précités doit toujours être fondée sur l'une des bases de légitimité énumérées à l'article 23.1 du RGPD ;

- toute mesure législative prévoyant des limitations aux droits de la personne concernée doit au moins contenir des dispositions spécifiques relatives aux éléments énumérés à l'article 23.2 du RGPD ;<sup>35</sup>et
- les exceptions aux droits des personnes concernées doivent rester dans les limites du strict nécessaire, ce qui a pour conséquence que la nécessité et la proportionnalité des mesures concernées doivent donc être interprétées de manière restrictive.<sup>36</sup>

63. L'Autorité insiste sur l'importance de définir les éléments repris ci-dessus en prenant tout particulièrement en compte les principes de proportionnalité, nécessité et minimisation des données.

**PAR CES MOTIFS,**

**L'AUTORITÉ estime qu'il convient d'adapter l'avant-projet afin de :**

- S'agissant du **premier volet**,
  - Décrire expressément les finalités des traitements envisagés directement dans le texte législatif (points 17 et 19) ;
  - Désigner expressément l'INASTI comme responsable de traitement dans le texte législatif dans les cas évoqués aux points 24 à 28 ;
  - Dans la mesure où une période de conservation ne serait pas déterminée dans un autre texte législatif déjà existant et applicable en l'espèce, préciser expressément dans le texte législatif la période de conservation des données à caractère personnel dans le cas évoqué au point 37;

---

<sup>35</sup>A savoir : les finalités du traitement ou les catégories de traitement, les catégories de données à caractère personnel, l'étendue des limitations introduites, les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, la détermination du (des) responsable(s) du traitement (ou des catégories de responsables du traitement), les durées de conservation, les risques pour les droits et libertés des personnes concernées et le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation.

<sup>36</sup> Voir à ce sujet l'avis n°34/2018 du 11 avril 2018 (CO-A-2018-017) de la Commission de la Protection de la Vie Privée, demande d'avis concernant un avant-projet de loi instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre 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, pt. 38.



- Prévoir que l'accès aux données des associés actifs / aidants ne sera accordé qu'aux seuls tiers qui en ont strictement besoin pour la mise en œuvre des finalités identifiées (points 40 à 43) ;
- S'agissant du **second volet**,
  - Désigner expressément l'INASTI comme responsable de traitement dans le texte législatif dans les cas évoqués aux points 26 à 28 ;
  - Préciser expressément dans le texte législatif les catégories de données dans les cas évoqués aux points 32 à 36 ;
  - Préciser le point de départ de la période de conservation des données dans la banque de données relative aux débiteurs de dettes sociales (INASTI) (point 38) ;
  - Dans la mesure où une période de conservation ne serait pas déterminée dans un autre texte législatif déjà existant, préciser expressément dans le texte législatif la période de conservation des données à caractère personnel dans le cas évoqué aux points 38 à 39 ;
  - Prévoir que l'accès à l'information du statut de débiteur de dettes sociales (INASTI) dans le chef des entrepreneurs / sous-traitants ne sera accordé qu'aux seuls tiers qui en ont strictement besoin pour la mise en œuvre des finalités identifiées (points 44 à 56) ;
- S'agissant du **croisement de données** (points 51 à 63),
  - Prendre des mesures appropriées afin de minimiser les risques liés à un profilage / une prise de décision automatisée à l'encontre des personnes concernées ;
  - Préciser quelles seraient les catégories de données avec lesquelles l'INASTI pourrait opérer un croisement, les catégories de personnes concernées par ces données et, dans la mesure où les précisions à apporter n'éclaireraient pas ce point, l'origine de ces données ;
  - Désigner expressément l'INASTI comme responsable de traitement dans le texte législatif ;

- Dans la mesure où une période de conservation ne serait pas déterminée dans un autre texte législatif déjà existant et applicable en l'espèce, préciser expressément dans le texte législatif la période de conservation des données ;
- Dans la mesure où il serait envisagé de donner un accès aux données à des tiers, préciser expressément dans le texte législatif les (catégories de) destinataires des données ; et
- Dans la mesure où une limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD serait prévue, préciser cet élément dans le texte législatif, pour autant qu'une telle limitation ne serait pas déjà prévue dans un autre texte législatif encadrant les activités de l'INASTI dans les limites identifiées au point 62.

Pour le Centre de Connaissances,  
(sé) Cédrine Morlière, Directrice