
L'utilisation de la Banque-carrefour de la sécurité sociale dans la lutte contre la fraude sociale est-elle une ingérence encadrée mais nécessaire du droit à la vie privée des assurés sociaux au regard des objectifs sociétaux qu'elle poursuit ?

Auteur : Fernandez-Santiago, Sarah

Promoteur(s) : Detienne, Quentin

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en droit, à finalité spécialisée en droit économique et social

Année académique : 2022-2023

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/18580>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

L'utilisation de la Banque-carrefour de la sécurité sociale dans la lutte contre la fraude sociale est-elle une ingérence encadrée mais nécessaire du droit à la vie privée des assurés sociaux au regard des objectifs sociétaux qu'elle poursuit ?

Sarah Fernandez-Santiago

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit économique et social

Année académique 2022-2023

Nombre de caractères : 53 538

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Quentin DETIENNE

Chargé de cours

RESUME

En théorie, le droit de la sécurité sociale vise à protéger et garantir les revenus du travailleur qui aurait succombé à l'un des quatre risques sociaux établis par le législateur. Il vise également à fournir un revenu de complément pour les personnes ayant décidé de fonder une famille ou qui se trouveraient atteintes d'une maladie nécessitant l'intervention du système de santé belge. Par ailleurs, l'aide sociale au sens large intervient en dernier recours, lorsque les ressources d'une personne deviennent trop faibles pour vivre dignement.

D'une part, pour avoir droit à des revenus de remplacement, le travailleur doit faire état d'une perte de revenus professionnels mais également avoir cotisé pendant une période déterminée et remplir une série de conditions relativement importante. Les revenus de complément quant à eux sont accordés presque automatiquement une fois la naissance de la famille ou l'affection établie. D'autre part, pour avoir droit à un revenu d'intégration, la personne doit démontrer qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour vivre dignement.

Une fois ces conditions remplies, les revenus sont accordés et perçus à intervalles réguliers pendant des périodes plus ou moins longues prévues par le législateur en fonction de leur situation. Cela étant, après perception, on constate en pratique que le chemin peut être malaisé et qu'il arrive que le montant ou la nature même de la perception de ces revenus soit remis en cause une fois un changement dans les conditions d'octroi ou d'admissibilité constaté. Comment cela est-il constaté ? Qui est choisi parmi la multitude d'assurés sociaux potentiellement en fraude pour voir son cas examiné ? Comment sont prévues les règles et signaux permettant d'arriver au résultat de la mise en place d'une enquête ? A cet égard, la Banque-carrefour de la sécurité sociale permet à différents organes de l'administration belge d'entrecroiser les données dont ils disposent pour garder un œil sur le statut global de la vie professionnelle des citoyens. Comment analyser l'existence de cet instrument au regard du droit à la vie privée et comment cette banque carrefour est-elle utilisée ?

Nous tenterons d'apporter une réponse à toutes ces interrogations à travers ce travail.

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction.....	5
II.	Cadre théorique.....	7
A.-	Le droit au respect de la vie privée	7
1)	Garanties et limites	7
2)	<i>Le droit à la protection des données personnelles.....</i>	<i>8</i>
B.-	La Banque-carrefour de la sécurité sociale.....	10
1)	<i>L'e-gouvernement dans le secteur social.....</i>	<i>10</i>
2)	<i>La Banque-carrefour de la sécurité sociale : historique et fonctionnement</i>	<i>11</i>
3)	<i>Missions et objectifs.....</i>	<i>13</i>
III.	La lutte contre la fraude sociale.....	16
A.-	La fraude sociale	16
1)	<i>Étendue et nature de la fraude sociale</i>	<i>16</i>
2)	<i>Analyse de la fraude sociale en Belgique, causes, conséquences et impact sur le système de Sécurité Sociale en Belgique</i>	<i>17</i>
B.-	Rôle de la BCSS dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale.....	18
IV.	Équilibre entre lutte contre la fraude sociale et droit au respect de la vie privée	21
A.-	Ingérences dans le droit à la vie privée	21
1)	L'obligation de consultation du rapport social électronique et la transparence administrative	21
2)	Le système dit « push » et les techniques de profilage : la loi du 13 mai 2016	23
3)	Le non-respect des procédures de conflit d'intérêt au sein des organismes de contrôle : mise au point sur l'autorité de protection des données	27
B.-	Test constitutionnel des ingérences au droit à la vie privée	29
1)	Quant à l'obligation de consulter le rapport social électronique par les CPAS.....	30
2)	Quant au profilage issu de la loi du 13 mai 2016.....	32
3)	Quant au manque d'indépendance des organes de contrôle du traitement des données	34
V.	Conclusion	36
VI.	Bibliographie	38

I. INTRODUCTION

Dans les années 90 apparaît en Belgique le principe « d'État social actif »¹ : l'octroi des prestations sociales autrefois conçu de manière assurantielle est désormais soumis au respect d'un processus d'insertion pour l'assuré social, dans l'objectif de le responsabiliser. Les notions de « contrepartie » et « d'activation » voient le jour, principalement en matière d'assurance chômage, d'assurance indemnité et d'aide sociale². On entend par « activation » : « *la multiplication des mesures qui visent à rapprocher les personnes sans emploi bénéficiaires d'une prestation sociale de la perspective d'une participation au marché du travail* »³.

S'agissant d'un système de solidarité, la collectivité s'arrogera un droit de regard sur l'octroi en bonne et due forme d'un revenu aux demandeurs de prestations sociales pour lutter contre ce que l'on appelle la « fraude sociale »⁴. Le 13 mai 1996, Magda DE GALAN, ministre des Affaires sociales de l'époque, estimait au sujet de la fraude sociale qu'il s'agissait du « cheval de Troie de la Sécurité sociale, puisqu'elle s'attaque au fondement même de celle-ci, c'est-à-dire la solidarité »⁵.

Dans cette optique et avec l'évolution croissante des technologies, différents outils et supports sont mis à la disposition des tribunaux, des institutions de sécurité sociale et de l'auditorat du travail, notamment, pour vérifier que les assurés sociaux remplissent effectivement les conditions leur donnant droit à un revenu⁶.

A cet égard, l'utilisation de la Banque-carrefour de la sécurité sociale dans le cadre des enquêtes menées tant par les Centres publics d'action sociale que par l'auditorat du travail constitue une des ressources majeures pour lutter contre la fraude sociale. Des moyens parfois intrusifs sont mis en œuvre, en particulier en raison de la transition vers l'e-gouvernement⁷ et l'utilisation de technologies jamais vues jusqu'alors, telles que l'utilisation le *datamining* et le *datamatching*⁸. Ces techniques de *datamining* et *datamatching* ont pour

¹ D. DUMONT, « Vers un Etat social « actif » ? », *J.T.*, 2008/8, n° 6300, pp. 133-139.

² H. DEROUBAIX ET V. DE GREEF, Introduction, in D. DUMONT *et al.* (dir.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 468-469.

³ D. DUMONT, La responsabilisation des personnes sans emploi en question, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, Bruxelles, La Charte, 2012, p. 421.

⁴ P. GOSSERIES, « 2 - "Quelques réflexions à propos des enjeux et du progrès social du Code pénal social (CPS) : les acteurs institutionnels, les infractions et les sanctions du CPS, la procédure pénale et/ou la répression administrative, la dépenalisation pour une meilleure justice sociale" ». *L'humanisme juridique*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 87-128.

⁵ « Sécurité sociale et travail en noir » in *Verslag Rondetafelconferentie "Bestrijding van het zwartwerk"*, Bruxelles, Palais d'Egmont, 13 mai 1996. Déclaration de Mme DE GALAN, ministre des Affaires sociales.

⁶ H. DEROUBAIX ET V. DE GREEF, « Section 1. - L'assurance chômage » in Dumont, D. *et al.* (dir.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 470-513.

⁷ E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 103-127.

⁸ C. FIEVET, « Utilisation des données de consommation énergétique et lutte contre les adresses fictives : contours et alentours de l'arrêt n° 29/2018 de la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2018/3, p. 311-333 ; voy. eg. Projet de loi du 7 janvier 2016 modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de

objectif de « *recueillir et agréger, puis à comparer entre eux des ensembles contenant de très grandes quantités de données numérisées, afin d'analyser certains comportements ou situations et de détecter, par le biais d'algorithmes effectuant des corrélations, ceux qui seraient problématiques* »⁹.

A l'aune du « Règlement Général Pour la protection des Données » (ci-après RGPD) et des nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de vie privée, peut-on considérer que l'utilisation de la Banque-carrefour de la sécurité sociale constitue une ingérence encadrée mais nécessaire au droit à la vie privée des assurés sociaux au regard des objectifs sociétaux qu'elle prétend poursuivre ?

La présente contribution a dans un premier temps pour objectif d'aborder les grands principes relatifs au respect du droit à la vie privée et à son évolution, elle s'attardera ensuite sur la Banque-carrefour de la sécurité sociale (ci-après : BCSS), son fonctionnement et ses diverses finalités. Nous aborderons dans un deuxième temps la lutte contre la fraude sociale et les implications de la fraude sociale sur le système de sécurité sociale belge ainsi que le rôle qu'a à jouer la BCSS dans la lutte contre cette fraude. Cette analyse nous mènera enfin à la question de savoir si un équilibre existe entre l'utilisation de la BCSS dans cette lutte contre la fraude sociale et le droit au respect de la vie privée des assurés sociaux.

l'abus d'adresses fictives par la bénéficiaire de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaire de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale, *Doc. parl. , Ch. repr.*, 2015-2016, n°54 1554/001, 7 janvier 2016, pp. 104 et s. ; F. GREVISSE ET V. VAN DER PLANCKE, « Dis-moi combien tu consommes, je te dirai si tu fraudes », *Ensemble*, n° 87, juin 2015, pp. 6-8.

⁹ D. DUMONT, « Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique », *R.D.S.-T.S.R.*, 2020/3, p. 407. ; Article 5, 6°, c) du cinquième contrat d'administration de la Banque-carrefour de la Sécurité sociale, *M.B.*, 13 décembre 2016.

II. CADRE THEORIQUE

A.- LE DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVEE

1) Garanties et limites

Le droit à la vie privée est un droit fondamental garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH).

En vertu de cet article :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Le droit à la vie privée est également protégé en droit interne belge depuis la réforme constitutionnelle de 1994 par l'article 22 de la Constitution belge :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit. ».

Si l'article 8 de la CEDH semble avoir une portée plus large que celle prévue par l'article 22 de la Constitution belge en ce que ce dernier ne fait référence ni au domicile ni au secret de la correspondance (quant à eux protégés respectivement par les articles 15 et 29 de la Constitution), la Cour de cassation belge a consacré son effet direct en indiquant qu'il fait partie intégrante de l'ordre juridique belge¹⁰.

Les travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution belge démontrent en effet une volonté de faire en sorte que les garanties fournies par les deux dispositions forment un « tout indissociable »¹¹ : ces deux dispositions se complètent et se recoupent, offrant à leurs bénéficiaires une protection étendue.

¹⁰ Cass., 24 mai 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 1063 ; Cass., 7 décembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 437 ; Cass., 15 juin 1982, *Pas.*, 1982, I, p. 1186.

¹¹ C. LANSSENS, « Le droit à la vie privée des demandeurs du revenu d'intégration : quel équilibre pour quelles ingérences ? » in *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, Commission Université-Palais, Limal, Anthemis, 2021, p. 95 ; C.C., 14 mars 2019, n°44/2019, B.19.2 ; C.C., 6 décembre 2018, n°174/2018, B.6.2. ;

La protection de cet article n'est pas absolue et connaît certaines limites. La jurisprudence considère à cet effet que les ingérences d'une autorité publique peuvent être admises et ce, si trois conditions cumulatives sont rencontrées. D'abord, elle doit être autorisée par la loi. Ce cadre légal doit être clair, accessible et suffisamment prévisible pour permettre à tout un chacun d'évaluer ses propres comportements. Ensuite, elle doit être nécessaire dans une société démocratique¹². Elle doit être « nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »¹³. Enfin, elle doit être proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit¹⁴.

2) Le droit à la protection des données personnelles

Nous entrons dans une nouvelle ère du développement des technologies de l'information et de la communication. De ce fait, un basculement vers une protection plus accrue du droit à la vie privée des citoyens de la part de l'État lui-même a dû être opéré.¹⁵

Déjà en 1993, la problématique des ingérences rendues possibles par les technologies nouvelles était au cœur du débat. Selon le législateur, il « *apparaît essentiel que la vie privée et familiale soit protégée des risques d'ingérence que peuvent constituer, notamment par le biais de la modernisation constante des techniques de l'information, les mesures d'investigation, d'enquête et de contrôle menées par les pouvoirs publics et organismes privées* »¹⁶.

La notion de vie privée a dû évoluer pour intégrer le principe d'« autodétermination informationnelle » en vertu duquel chaque individu a le droit « *de « savoir ce que l'on sait sur lui », de connaître les données le concernant qui sont détenues par d'autres, d'en maîtriser les circuits de communication, d'en contrecarrer les utilisations abusives* »¹⁷. En 1998, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ajoute à cet égard à la définition de la vie privée le droit de « contrôler ses propres données »¹⁸. Cette évolution a eu pour

Doc. parl., Ch., sess. ord. 1993-1994, n° 997/5, p. 2 ; voy. ég. C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, p. 41 ; C.C., 1^{er} juin 2005, n° 101/2005, p. 8 et C.C., 18 octobre 2006, n° 151/2006, p. 19.

¹² J.-F. FUNCK et L. MARKEY, *Droit de la sécurité sociale*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 633-636.

¹³ PH. GOSSERIES, « Vie privée et droit belge de la sécurité sociale. Essai d'analyse critique », *op. cit.*, p. 281.

¹⁴ C. LANSSENS, « Le droit à la vie privée des demandeurs du revenu d'intégration : quel équilibre pour quelles ingérences ? », *op. cit.*, p.95 ; Cour Européenne des droits de l'Homme, Z. c. Finlande, 25 février 1997, §94.

¹⁵ E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 38.

¹⁶ Texte proposé par Mme Delcourt et Mr Vandenberghe et crts, « Révision du titre II de la Constitution en vue d'insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1992-1993, 17 juin 1993, n° 100-4/2°, p. 2.

¹⁷ C. DE TERWANGNE, « Droit à la vie privée : un droit sur l'information et un droit à l'information » in *Droit, normes et libertés dans le cybermonde: liber amicorum Yves Poullet*. Bruxelles, Larcier, 2018. pp. 555-579. (Collection du CRIDS; 43) ; Cass. (3^e ch., N.), 03/05/2010, S.09.0024.N., *Lar. Cass.*, 2010/8, p. 166.

¹⁸ Rés. 1165 (1998) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le droit au respect de la vie privée, adoptée le 26 juin 1998.

conséquence l'élaboration d'un droit fondamental à parts entières, le droit à la protection des données à caractère personnel, consacré par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

Le régime de protection des données de l'Union Européenne consacré dans un premier temps par la directive 95/46/CE trouve son origine dans l'article 8 de la CEDH et dans la Convention n°108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, signée par la Belgique en 1982¹⁹.

Dans un arrêt de 2018, la Cour constitutionnelle belge a, statué en ce sens que les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (droit au respect de la vie privée et droit à la protection des données) ont une portée analogue à l'article 8 de la CEDH et à l'article 22 de la Constitution belge en ce qui concerne les données personnelles²⁰. En droit interne, ce droit à la protection des données était également assuré par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

Dans un second temps, la directive européenne de 1995 a été abrogée pour laisser place au RGPD que nous connaissons depuis 2018²¹. Dans ce contexte, deux lois ont vu le jour en Belgique : la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données »²² et la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel »²³.

Quatre principes sous-tendent le droit à la protection des données personnelles. Le principe de loyauté²⁴, qui induit que le traitement soit réalisé de manière transparente et sans tromperie. Le principe de finalité²⁵, qui exige que le traitement soit réalisé dans un but déterminé, explicite et légitime. Troisièmement, le principe de proportionnalité, qui veut que seules les données nécessaires pour atteindre le but déterminé ne fassent l'objet d'un

¹⁹ F. RINGELHEIM, « Vie privée et protection des données sociales », *R.D.S.*, 1994, p. 299.

²⁰ C.C., 8 novembre 2018, arrêt n°153/2018, B.8.5.

²¹ Règlement 2016/679 du parlement européen et du conseil du 27.4.2016 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, *J.O.U.E.*, 4.5.2016 incarné en droit belge par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 5 septembre 2018.

²² Loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, *M.B.*, 10 janvier 2018 et Avant-projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel).

²³ Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 5 septembre 2018.

²⁴ Cour eur. D.H., 3 avril 2007, arrêt Copland c. Royaume Uni ; E. DEGRAVE, « Transparence administrative et traitements de données à caractère personnel », *R.D.T.I.*, 2013/4, n° 53, pp. 56-64.

²⁵ Cour eur. D.H., 27 août 1997, arrêt M.S. c. Suède.

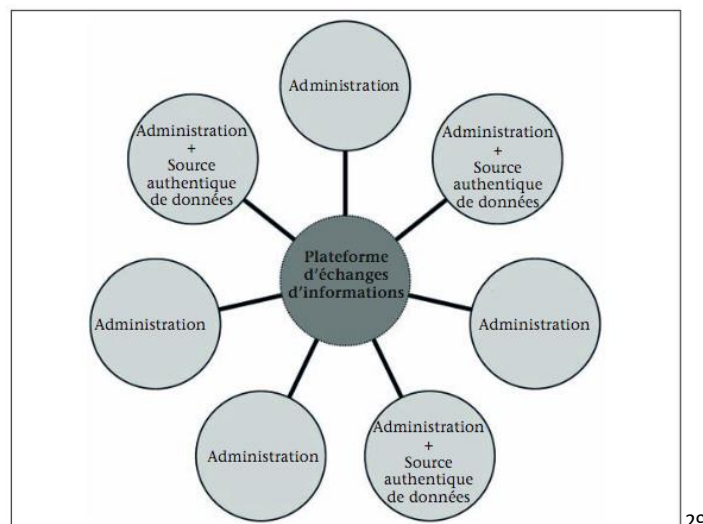
traitement. Enfin, le principe de qualité des données, qui implique l'exactitude et la mise à jour des données²⁶.

B.- LA BANQUE-CARREFOUR DE LA SECURITE SOCIALE

1) L'e-gouvernement dans le secteur social

L'« e-gouvernement » est « un terme générique qui recouvre l'ensemble des utilisations des technologies de l'information et de la communication dans l'administration, ainsi que les mutations que ces utilisations engendrent au sein de cette dernière »²⁷.

L'e-gouvernement belge est caractérisé par la mise en place de réseaux sectoriels au sein de l'administration. Chaque réseau a un domaine d'action spécifique s'articulant autour d'une plateforme d'échange d'informations, également appelée « intégrateur de service ». Cette plateforme a pour principale mission de s'assurer de la circulation électronique des données authentiques au sein d'un même réseau sectoriel en utilisant un numéro unique pour identifier chaque citoyen²⁸.



²⁶ Cour eur. D.H., 4 mai 2000 arrêt Rotaru c. Roumanie ; C. trav. Liège, 27 juin 2006, L.L. M.B., 2007, pp. 1043-1047.

²⁷ E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 33.

²⁸ E. DEGRAVE, *ibidem*, p. 33 ; S. JANSSENS et S. ROTTHIER, « E-government : nieuwe kans of nieuw probleem », Brugge, die Keure, 2009, pp. 1 et 2 ; G. CHATILLON, « Fondements, principes et nature du droit de l'administration électronique », in *Droit de l'administration électronique. De nouveaux droits pour les usagers. Des nouvelles règles pour les agents* (dir. G. Chatillon), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 28 et 29 ; F. BUNDSHUCH-RIESENEDER, « Governance and e-governance in the frame of Bologna Process », in *Bologna Process, European Construction, European Neighbourhood Policy* (dir. T. Come et G. Rouet), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 260.

²⁹ Image issue de la contribution d'E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 39.

Dans ce contexte, la BCSS sociale est la plateforme d'échange d'informations placée au cœur du réseau sectoriel de la sécurité sociale³⁰.

2) La Banque-carrefour de la sécurité sociale : historique et fonctionnement

C'est dans un contexte d'innovation technologique perpétuelle qu'est arrivée l'informatisation de la sécurité sociale, permettant à ses institutions d'utiliser des outils jamais employés jusqu'alors³¹.

Un premier projet de « banque centrale de données sociales » a été conçu en 1981 et puis abandonné en raison des risques qu'il pouvait représenter au regard de la vie privée des assurés sociaux. Ce n'est que quatre ans plus tard qu'a été instituée une Commission royale qui proposa la création d'une banque de données décentralisée.

La différence entre ces deux types de plateformes réside dans le fait essentiel que la première serait une banque de données classique, contenant toutes les informations possibles sur les citoyens et représentant de ce fait un grand risque pour leur vie privée, tandis que la seconde constitue une plateforme d'échange d'informations. Cette seconde plateforme permet de jouer le rôle de relai entre les différentes institutions de sécurité sociale, elles-mêmes détentrices de banques de données disséminées entre elles. Procéder de la sorte permet d'éviter une centralisation des données³².

Créée par la loi du 15 janvier 1990 « relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale », la BCSS a été conçue par Frank ROBEN, acteur central de l'e-gouvernement en Belgique³³.

La BCSS est une infrastructure technique disposant d'outils informatiques, d'un personnel propre et d'un patrimoine mis à sa disposition par la collectivité fédérale. Elle est un

³⁰ A cet effet, « l'e-gouvernement dans le secteur social » a été défini comme suit par l'article 1^{er}, 10^e du contrat d'administration entre l'État Fédéral et la Banque-carrefour de la sécurité sociale pour la période allant de 2016 à 2018 « le fait de repenser les processus en matière de traitement de l'information entre les acteurs du secteur social, et entre les acteurs du secteur social, d'une part, et les assurés sociaux et leurs employeurs d'autre part, en utilisant les opportunités offertes par les technologies modernes de l'information et des communications, en vue d'une exécution effective et efficace des tâches par les acteurs du secteur social et d'une offre de services effective et efficace par les acteurs du secteur social aux assurés sociaux et à leurs employeurs, avec le moins de charges administratives possible et, dans la mesure du possible, en vue d'un octroi automatique de droits et d'un évitement de et d'une lutte contre la fraude efficaces et effectifs. ».

³¹ E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 38-83.

³² E. DEGRAVE, *ibidem*, pp. 48-49.

³³ P. VANDERVORST, « Les grandes étapes de l'informatisation de la sécurité sociale » in *Le paysage informatique de la sécurité sociale comme métaphore ?*, 4^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 87 ; M. VAN DEN DORPE, V. VAN QUICKENBORNE, I. WALRY, M. DE KETELAERE, F. ROBEN, P. VERHOEVE et M. DE CLERCQ, « La séance académique de la fête des 50+ ans de l'UJCB. Une évolution durable pour la Justice, les experts ont leur mot à dire », *In foro*, 2022/2, pp. 25-26.

établissement public, au sein du Service public fédéral³⁴ sécurité sociale. Elle dispose de la personnalité juridique et bénéficie de certains droits relatifs à son « autonomie organique » et son indépendance vis-à-vis du Ministre dirigeant le SPF sécurité sociale.

Elle a de multiples obligations. Entre autres, elle doit exercer ses compétences conformément à un contrat d'administration la liant à l'état fédéral et sous le contrôle d'une autorité de tutelle déterminée en début de législature par une décision du conseil des ministres³⁵.

Chacune des institutions concernées, le registre national mais aussi les autres organismes relevant des entités fédérées qui ont été intégrés par Arrêté-royal³⁶ sont interconnectés au sein d'un seul et même réseau informatique, le « réseau de la sécurité sociale ». Moyennant autorisation, ce réseau permet la circulation et l'utilisation des données dont chaque organisme dispose dans ses bases de données propres³⁷. Les institutions disposant de certains types de données sont responsables de l'exactitude et de la mise à jour de ces données³⁸. Aujourd'hui, plus de 1500 institutions de sécurité sociale s'échangent des données grâce à ce système³⁹.

Dans les faits, la BCSS tient une sorte de registre, un répertoire des assurés sociaux. Il indique le numéro d'identification de la sécurité sociale (NISS) correspondant au numéro national de chaque assuré social qui en dispose, servant de base d'identification unique de l'assuré social, ainsi que les données disponibles le concernant et l'institution détentrice de ces données⁴⁰.

L'institution de sécurité sociale qui a besoin d'une information dont dispose une autre institution concernant un bénéficiaire doit d'abord passer par la BCSS, étant une sorte de « carrefour obligé », qui va vérifier la légitimité de la demande sur base du relevé des communications autorisées par le comité de sécurité de l'information et éventuellement transmettre l'information⁴¹. Le comité de sécurité de l'information a été créé par la loi du 5 septembre 2018⁴². En son sein existe une chambre « sécurité sociale et santé » qui a pour

³⁴ Ci-après « SPF ».

³⁵ E. DEGRAVE, *op. cit.*, pp. 50-51.

³⁶ Loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, *M.B.*, 22 février 1990, art. 2, 2°, art. 18.

³⁷ Loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, *M.B.*, 22 février 1990, art 4.

³⁸ E. DEGRAVE, « L'obligation de collecter les données à caractère personnel via la Banque-carrefour de la sécurité sociale: un renforcement de la responsabilité des institutions de sécurité sociale. », *R.D.S.-T.S.R.*, 2014/4, p. 532 ; C. trav. Liège, 27 juin 2006, L.L M.B., 2007, pp. 1043-1047.

³⁹ Contrat d'administration du 8 avril 2002 de la Banque-carrefour de la sécurité sociale fixant des mesures en vue du classement de cet organisme parmi les institutions publiques de sécurité sociale, *M.B.*, 4 juin 2002.

⁴⁰ Loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, *M.B.*, 22 février 1990, art. 6 à 8.

⁴¹ F. RINGELHEIM, « Vie privée et protection des données sociales », *Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 1994, pp. 293-315.

⁴² Loi du 5 septembre 2018 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

mission de formuler les bonnes pratiques pour veiller au respect de la vie privée dans le fonctionnement du réseau informatique chapeauté par la Banque-carrefour et également de donner son autorisation préalable avant que ne soient établis les flux de données entre les institutions⁴³.

A titre d'exemple, nous citerons le temps de travail de l'assuré social et sa rémunération sur base des déclarations de l'ONSS⁴⁴.

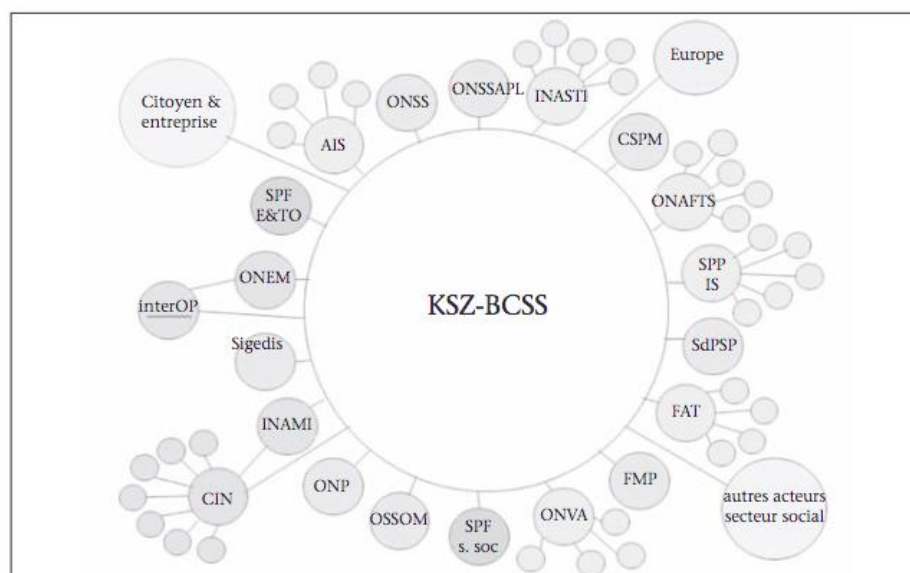


Schéma illustrant le réseau de la sécurité sociale⁴⁵.

3) Missions et objectifs

De manière globale, une plateforme d'échange d'informations a pour vocation l'allègement charges administratives.

Elle se met au service tant de l'administration que des citoyens car elle permet un allègement significatif des charges administratives qui pèsent sur eux. Ainsi, elle favorise l'efficacité administrative pour les agents de l'administration qui ne doivent plus collecter les informations dont ils ont besoin auprès des citoyens eux-mêmes : il leur suffit de demander

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.

⁴³ D. DUMONT, « Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique », *ibidem*, pp. 408-410.

⁴⁴ P. VANDERVORST, « Les grandes étapes de l'informatisation de la sécurité sociale », *ibidem*, p.88.

⁴⁵ Schéma issu de l'ouvrage d'E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 51, lui-même disponible sur le site de la Banque-carrefour de la sécurité sociale à l'adresse suivante : <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/a-propos-de-la-bcss/bcss-en-bref/que-fait-la-bcss-et-comment> ; l'acronyme « KZS-BCSS » vient du néerlandais « kruispuntbank van de sociale zekerheid » - Banque-carrefour de la sécurité sociale.

à la plateforme d'échange d'informations de les leur fournir, ce qui représente un gain de temps et de ressources considérable.

Cet allègement des charges administratives se traduit plus spécifiquement par le fait que les institutions de sécurité sociale ont l'obligation de récolter les données qui leurs sont utiles via le réseau dès lors que lesdites données sont disponibles et qu'elles ont effectivement fait l'objet d'un flux en direction de l'institution concernée. Il s'agit de l'obligation de « *collecte indirecte des données* » imposée aux institutions de sécurité sociale par la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale ainsi que par la loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier ⁴⁶. Ce principe du *only once*, soit la « *collecte unique de données et leur réutilisation, qui permettent d'éviter que les démarches similaires ne doivent être répétées auprès de différents guichets* »⁴⁷ a une conséquence non négligeable : celle de renforcer la responsabilité des institutions de sécurité sociale en cas de non-respect du principe de collecte indirecte⁴⁸. De la sorte, une institution de sécurité sociale qui réclamerait à un assuré social un document qui est pourtant disponible au sein du réseau de la sécurité sociale agirait en fraude de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990⁴⁹.

Plus spécifiquement, la BCSS a trois objectifs. D'abord, la facilitation des échanges d'information entre les institutions de sécurité sociale, ensuite, l'automatisation des droits des assurés sociaux, enfin, la lutte contre la fraude sociale.

A. Facilitation des échanges d'information

L'objectif est de créer des moyens sûrs et efficaces pour partager les données entre les différentes administrations actrices de la sécurité sociale. A cet égard, les principes de réutilisation et de collecte unique abordés précédemment rendent les échanges de données plus efficaces⁵⁰ : les citoyens ne doivent plus fournir à plusieurs reprises les mêmes informations car l'administration a un accès simplifié à ces données correctes, à jour et fiables.

⁴⁶ Loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, *M.B.*, 22 février 1990, art. 11 ; Cour du travail Liège, division Liège - Arrêt n° 2014/AL/622 du 9 octobre 2015 ; Loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier, *M.B.*, 4 juin 2014.

⁴⁷ D. DUMONT, « Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique », *ibidem*, p. 402.

⁴⁸ E. DEGRAVE, « L'obligation de collecter les données à caractère personnel via la Banque-carrefour de la sécurité sociale: un renforcement de la responsabilité des institutions de sécurité sociale. », *R.D.S.-T.S.R.*, 2014/4, pp. 525-557.

⁴⁹C. trav. Bruxelles (8° ch.), 21 avril 2010, R.G. n° 2008/AB/51591 et n° 2009/AB/51809.

⁵⁰ C. FIEVET, « Chapitre 13 - Risques et opportunités de l'utilisation du numérique pour la protection des plus pauvres » in H. Jacquemin et M. Nihoul (dir.), *Vulnérabilités et droits dans l'environnement numérique*, 1^{er} édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 536.

En effet, tant les administrations possédant des données que le BCSS sont garantes de la fiabilité et de la mise à jour des informations qu'elles font circuler⁵¹.

B. Automatisation des droits

Une des problématiques les plus couramment rencontrées en matière de sécurité sociale est le « non-recours » : bon nombre d'assurés sociaux remplissent les conditions pour prétendre à une allocation mais se retrouvent sans les moyens nécessaires pour réclamer leur dû⁵². Plusieurs sources sont les causes du « non-recours » : la non-connaissance, la non-demande, le nonaccès de l'assuré social, ou encore la non-proposition par le travailleur social.

Grâce à la digitalisation opérée via la BCSS, de plus en plus de personnes se voient accorder des prestations automatiquement, principalement en matière de tarif social pour le gaz et l'électricité⁵³.

On parle alors d' « automatisation des droits ». Cela signifie que « *le service public vérifie de sa propre initiative si les conditions requises pour octroyer le droit sont remplies sans que l'ayant droit potentiel ne doive introduire une demande* »⁵⁴. On justifie ceci par le fait que souvent, les personnes qui ont droit à des prestations sociales mais n'y ont pas recours sont les personnes les plus vulnérables qui n'ont pas conscience de ce possible avantage ou qui en ont conscience mais ne parviennent pas à réunir les documents nécessaires pour prouver leur situation⁵⁵. C'est la loi du 27 avril 2017 qui organise l'application automatique du tarif social pour les personnes qui y ont droit⁵⁶.

C. La lutte contre fraude sociale

Il va de soi que l'une des missions les plus importantes de la BCSS est de rendre l'administration plus efficace dans la lutte contre la fraude sociale, c'est d'ailleurs cette mission qui fera l'objet des développements ci-après. La digitalisation permet d'améliorer les techniques employées par l'administration pour repérer les fraudeurs de manière plus systématique. Pour ce faire, on utilise des données fiables, stockées et facilement accessibles permettant aux acteurs de la lutte contre la fraude sociale de réaliser un travail plus efficace⁵⁷.

⁵¹ C. FIEVET, *ibidem*, p. 536.

⁵² D. DUMONT, « Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique », *R.D.S.-T.S.R.*, 2020/3, p. 399.

⁵³ C. FIEVET, *op. cit.*, p. 540.

⁵⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral, Bruxelles, 2013, disponible à l'adresse suivante : www.luttepauvrete.be/publications/automatisationdroits.pdf, p. 5.

⁵⁵ E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 68.

⁵⁶ Loi-programme du 27 avril 2007, M.B. 8 mai 2007. En vigueur depuis le 1^{er} juillet 2009.

⁵⁷ C. FIEVET, *op. cit.*, p. 537.

III. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE

A.- LA FRAUDE SOCIALE

1) *Étendue et nature de la fraude sociale*

La fraude sociale comprend toutes les formes d'infraction à la législation sociale dans son ensemble, on peut citer comme exemples-types de fraude sociale « *le travail au noir, la perception indue d'allocations, le non-respect de la réglementation relative à l'emploi de travailleurs étrangers* »⁵⁸. Selon un rapport de la Cour des comptes paru en 2017, la fraude sociale aux allocations et aux cotisations s'élèverait à 250 millions d'euros par an⁵⁹. Le déficit global de la sécurité sociale quant à lui s'élèverait à 6 milliards 100 millions d'euros en 2015⁶⁰.

Dans l'objectif de percevoir une allocation plus importante, il arrive que certains allocataires sociaux déclarent une adresse ou une composition familiale erronée. La fraude au domicile, également appelée « domiciliation fictive », est l'une des formes de fraude sociale qui retient le plus l'attention de l'administration⁶¹.

Elle est l'une des conséquences de ce qu'on appelle la « modulation familiale », à savoir le fait, dans le système de sécurité sociale belge, de calquer le montant des indemnités perçues par les allocataires sociaux sur leur composition de ménage⁶². A titre exemplatif, on imaginera une personne prétendant vivre seule avec des enfants et percevant à ce titre une allocation de chômage au montant le plus avantageux, soit celui de chef de famille, alors que dans les faits, elle partage sa vie avec une personne disposant également de rentrées financières vivant sous le même toit.

A. Définitions

Le code pénal social a entièrement réformé la matière de la fraude à la sécurité sociale. Il a créé des incriminations spécifiques pour l'ensemble de la sécurité sociale, en ce compris les régimes non-contributifs, qui étaient jusqu'alors réglementés par des législations propres à chaque secteur de la sécurité sociale.

⁵⁸ Rapport de la Cour des comptes, « Plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social », mars 2017, p. 15.

⁵⁹ *Ibidem*, p.43 ; M. STRALE, « Fraude fiscale et sociale : des chiffres pour une remise en perspective », Observatoire belge des inégalités, 9 janvier 2018.

⁶⁰ C.-E. CLESSE, « Quelle est la vertu du droit pénal dans le monde du travail : un impératif sociétal ou l'inadéquation d'un remède facile ? » in Alen, A. *et al.* (dir.), *Libertés, (I)égalité, humanité*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1112-1113.

⁶¹ C. FIEVET, *op. cit.*, p. 530-533 ; C. FIEVET, « Utilisation des données de consommation énergétique et lutte contre les adresses fictives : contours et alentours de l'arrêt n° 29/2018 de la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2018/3, pp. 311-333 ;

⁶² D. DUMONT, « Section 1. - Quelle modulation familiale des montants ? » in D. Dumont *et al.* (dir.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 10-14.

Le chapitre 10 du second livre du code pénal social sanctionne les infractions relatives aux avantages sociaux. Il s'articule en trois parties : les définitions permettant d'appréhender les secteurs de la sécurité sociale concernés, les éventuelles exclusions de certains comportements régis par d'autres législations, et la définition des comportements érigés en infractions⁶³.

L'article 230 du code pénal social définit d'une part ce que sont les fraudes en matière d'avantages sociaux ainsi que les fraudes en matière de cotisations. Le présent exposé aura pour unique objet les fraudes en matière d'avantages sociaux.

L'article 230, 1° du code pénal social définit l'avantage social comme étant « *une subvention, une indemnité, une allocation ou toute autre intervention financière accordée ou octroyée sur la base des lois et règlements concernant une des matières qui relèvent de la compétence des juridictions du travail* »⁶⁴. Sont donc visées en l'espèce les prestations de sécurité sociale mais également l'aide sociale⁶⁵.

Un des éléments prépondérants de cette définition réside dans la compétence du tribunal du travail pour connaître de cette matière. Si cet élément est important, c'est parce qu'il fonde la compétence de l'auditorat du travail pour agir en la matière⁶⁶.

B. Incriminations

Trois types d'incriminations sont prévues par le code pénal social en matière de fraude aux avantages sociaux : le faux et l'usage de faux (article 232), les déclarations inexactes ou incomplètes (article 233 et 234) et enfin, l'escroquerie (article 235). L'objectif poursuivi à cet effet est de lutter contre une fraude qui « *porte gravement atteinte au financement de la sécurité sociale et met en péril le système de solidarité qui est à la base du système* »⁶⁷.

2) Analyse de la fraude sociale en Belgique, causes, conséquences et impact sur le système de Sécurité Sociale en Belgique

La prise en compte de la fraude sociale par le monde politique belge a débuté dans les années quatre-vingt, faisant état de pertes conséquentes pour les finances publiques belges⁶⁸. Ce n'est qu'à partir de 2003 que la fraude sociale, qui était jusqu'alors considérée

⁶³ M. DE RUE, « Chapitre 5 - Les infractions » in *Le Code pénal social*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 120.

⁶⁴ Article 230, 1° code pénal social.

⁶⁵ M. DE RUE, *op. cit.*, p. 121. ; Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord.2008-2009, n°1666/3, p. 10.

⁶⁶ Cour de cassation, 2e ch., 22/01/2008, *Pas.*, 2008/1, p. 199.

⁶⁷ Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord.2008-2009, n°1666/3, p. 13.

⁶⁸ M. MORSA, « 1 - La lutte contre la fraude sociale en Belgique : enfin une réalité ? » in *Les inspections sociales en mouvement*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 29-30 ; C. VISART DE BOCARMÉ, « Pour une politique intégrée de lutte contre la fraude », *J.T.T.*, 2008/29, n° 1023, pp. 457-463 ; H.-D. BOSLY, « Chapitre 2 - L'escroquerie en droit pénal commun et l'escroquerie en droit pénal social » in Ph. Gosseries et M. Morsa (dir.), *Droit pénal social*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 53.

comme la conséquence d'une forme de criminalité organisée, devient une priorité de politique criminelle à part entière⁶⁹.

En 2007, une circulaire rédigée par le ministre de la justice de concert avec le collège des procureurs généraux tracera les grands axes de la poursuite de la fraude sociale par l'auditorat du travail⁷⁰ : seules les infractions les plus graves au droit pénal social et mettant en péril la stabilité du système de sécurité sociale belge feront l'objet de poursuites par l'auditeur du travail. Un durcissement des moyens d'action déjà existants fera suite à cette prise en compte de la fraude sociale, il passera notamment par la création d'organes de coordination entre les différents services d'inspection sociale⁷¹, par une ferme volonté de favoriser la communication entre les parquets, les auditorats et les services d'inspection sociale⁷² et surtout par l'adoption du code pénal social⁷³. C'est au même moment qu'apparaîtront bon nombre d'outils informatiques qui permettront une lutte plus efficace encore contre la fraude sociale et le travail illégal⁷⁴.

B.- ROLE DE LA BCSS DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE

Dès 2015, le gouvernement a déclaré vouloir s'en prendre aux « assurés sociaux malhonnêtes » en recourant aux outils numériques⁷⁵. La loi du 13 mai 2016 « modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaires de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le *datamining* et le *datamatching* dans la lutte contre la fraude sociale » fut adoptée dans cette optique⁷⁶.

⁶⁹ C. NAGELS et S. SMEETS, *La fraude sociale : une priorité de politique criminelle ?*, Bruxelles, Bruylant, 2009 p. 31.

⁷⁰ Circulaire n° COL3/2007.

⁷¹ L-progr. 27 décembre 2006, titre XII. Institution du Service de Recherche et d'information sociale en matière de lutte contre la fraude sociale et le travail illégal, les cellules d'arrondissement et la commission de partenariat et abrogation la loi du 3 mai 2003 instituant le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, le Comité fédéral de coordination et les Cellules d'arrondissement.

⁷² Directive n° COL 13/2005 relative à l'échange d'informations entre les parquets et les auditorats et les services d'inspection sociale.

⁷³ F. KEFER, « Un Code pénal social : pour quoi faire ? », *Rev. b. séc. soc.*, 1er trimestre 2007, pp. 27-31 ; F. KEFER, « Un jour, peut-être un Code pénal social... », *op. cit.*, p. 14 ; F. KEFER, « L'architecture générale et les grands axes du Code pénal social », in *La fraude sociale : une priorité de politique criminelle*, *op. cit.*, pp. 97-117 ; Loi du 6 juin 2010 introduisant le code pénal social, *M.B.*, 1er juillet 2010.

⁷⁴ A titre d'exemple, nous citerons la base de données « OASIS », la LIMOSA, la plateforme GENESIS,... ; M. MORSA, « 1 - La lutte contre la fraude sociale en Belgique : enfin une réalité ? » in *Les inspections sociales en mouvement*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 34.

⁷⁵ Doc. Parl., Ch. Repr., sess. Ord. 2014-2015, n°54-0588/030, 1er décembre 2014, p.3.

⁷⁶ Loi du 13 mai 2016 modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaires de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le *datamining* et le *datamatching* dans la lutte contre la fraude sociale, Doc. Parl., Ch. Repr., sess. Ord. 2015-2016, n°54-1554/001, 7 janvier 2016, pp. 104 et s.

De nombreuses voix, dont celle de la Ligue des droits de l'homme, se sont élevées contre le fait que les données énergétiques (eau, gaz, électricité) de tous les citoyens soient analysées. Elle a saisi la Cour constitutionnelle afin qu'elle se positionne sur la conformité de la loi adoptée en 2016 au prescrit constitutionnel, cette dernière a validé le procédé initialement prévu par son arrêt n°29/2018 du 15 mars 2018⁷⁷.

La loi du 13 mai 2016 a transformé le système préexistant dit « *pull* », qui permettait aux inspecteurs sociaux d'exiger les données dont ils avaient besoin aux fournisseurs d'énergie en cas de présomption de fraude au domicile, en un système dit « *push* », qui permet désormais la transmission automatique des données de consommation⁷⁸. Nous reviendrons sur cette modification et ses implications au regard du droit à la vie privée dans des développements ultérieurs.

Le rôle de la BCSS dans la détection, la prévention et la répression de la fraude sociale s'articule donc principalement autour de ce qu'on appelle le « profilage »⁷⁹ au moyen de techniques de *datamining* et *datamatching*⁸⁰.

Le processus de lutte contre les adresses fictives se fait en trois étapes.

Premièrement, la BCSS se voit transmettre par les sociétés de distribution et leurs gestionnaires de réseau les adresses ainsi que les données relatives à leurs clients privés au minimum une fois par an. Suivant les critères de consommations moyens dépendant de chaque type de ménage⁸¹, un tri est réalisé. Ce sont les données qui représentent un écart d'au moins 80% par rapport à la norme fixée pour la composition de ménage officiellement communiquée qui sont isolées⁸².

Deuxièmement, les données isolées sont croisées via la BCSS avec celles disponibles au registre national et sont communiquées aux institutions chargées du contrôle du respect de la législation sociale.

⁷⁷ C.C., arrêt n°29/2018 du 15 mars 2018.

⁷⁸ M. VERWILGHEN et D. BIBAUW, « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » », *Rev. dr. pén. entr.*, 2018/3, p. 176.

⁷⁹ C. FIEVET, « Utilisation des données de consommation énergétique et lutte contre les adresses fictives : contours et alentours de l'arrêt n° 29/2018 de la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2018/3, pp. 311-333.

⁸⁰ Le *datamining* est défini à l'article 16, 20° du Code pénal social comme étant la « recherche de façon ponctuelle des liens dans des collectes de données afin d'établir des profils pour des recherches plus approfondies ». Le *datamatching* est défini à l'article 16, 21°, du Code pénal social comme étant « la comparaison l'un avec l'autre de deux sets de données rassemblées ».

⁸¹ En vertu de l'article 101§1^{er} al 2 de la loi programme (I) du 29 mars 2012 introduit par l'article 2 de la loi du 13 mai 2016, les types de famille et la consommation moyenne par type de famille sont déterminées annuellement par le comité de gestion de la BCSS en concertation avec les gestionnaires ainsi que les sociétés de distribution.

⁸² Article de la 2 loi du 13 mai 2016 « modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales », en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaires de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le *datamining* et le *datamatching* dans la lutte contre la fraude sociale.

Troisièmement, après autorisation du comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé⁸³, les inspecteurs sociaux vérifient dans quelles conditions les allocations ont été accordées en croisant les données obtenues de la part des fournisseurs d'énergie avec celles qu'ils peuvent obtenir via la BCSS. De la sorte, ils peuvent déterminer si les allocations n'ont pas été obtenues sur base d'une adresse fictive⁸⁴.

⁸³ M. VERWILGHEN et D. BIBAUW, *op. cit.*, p. 178.

⁸⁴ C. FIEVET, « Chapitre 13 - Risques et opportunités de l'utilisation du numérique pour la protection des plus pauvres » in H. Jacquemin et M. Nihoul (dir.), *Vulnérabilités et droits dans l'environnement numérique*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 537-538.

IV. ÉQUILIBRE ENTRE LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE ET DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

A.- INGERENCES DANS LE DROIT A LA VIE PRIVÉE

Le volume d'informations recueillies par la banque carrefour sur les assurés sociaux soulève un problème de protection de la vie privée de ceux-ci et ce, à plusieurs niveaux. Parmi les risques existants, trois d'entre eux retiennent particulièrement notre attention et seront envisagés ci-après. Tout d'abord, les informations ainsi recueillies sont non seulement susceptibles d'être transmises, mais les personnes concernées ne seront pas pour autant mises au courant et n'auront un droit de regard sur le sort réservé aux informations les concernant. Ensuite, l'usage d'un outil informatique impliquant un traitement automatisé des informations à plus grande échelle additionnée à l'utilisation de techniques de profilage permet de balayer pléthore d'informations relevant de la vie intime des assurés sociaux. En dernier lieu, l'indépendance relative des organismes de contrôle met à mal la confiance déjà fragile des citoyens envers l'administration.

1) L'obligation de consultation du rapport social électronique et la transparence administrative

Pour déterminer si le demandeur d'un revenu d'intégration remplit effectivement les conditions nécessaires à l'octroi dudit revenu⁸⁵, le CPAS dispose de multiples outils destinés à cerner au mieux le parcours de vie du demandeur tant sur le plan économique que social.

Dans cette optique, le législateur a prévu la tenue d'une enquête sociale⁸⁶ soutenue par la rédaction d'un rapport social électronique⁸⁷. Ce rapport social est un rapport rédigé par le travailleur social alimenté par un large panel d'informations sur la vie intime de l'assuré social et celle de son éventuel cohabitant. En effet, lorsque le demandeur réalise sa demande auprès du CPAS, il a l'obligation de fournir toutes les informations demandées par ce dernier. La plupart de ces informations constituent des données à caractère personnel au sens de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel⁸⁸. Si un nombre d'informations minimal est prévu par arrêté royal dans un souci d'uniformisation des pratiques des CPAS⁸⁹, chacun est libre de demander les documents qu'il juge utiles à la détermination de la situation effective d'un individu.

⁸⁵ Article 3 de la loi du 26 mai 2002, C. LANSSENS, « Le droit à la vie privée des demandeurs du revenu d'intégration : quel équilibre pour quelles ingérences ? », op. cit., pp. 100-102.

⁸⁶ Article 22 de la loi du 26 mai 2002.

⁸⁷ Circulaire ministérielle du SPP intégration sociale du 23 décembre 2015 concernant la mise en production du rapport social électronique.

⁸⁸ Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

⁸⁹ Article 6 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002.

Dans ce contexte, si des informations habituellement rencontrées au sein de la BCSS telles que l'adresse et la composition de ménage sont transmises aux CPAS, d'autres informations beaucoup plus intimes peuvent également être demandées par le CPAS. A titre d'exemple, il arrive que le CPAS de Liège demande une copie des diplômes du demandeur, la preuve d'un jugement de divorce ou encore la preuve d'un prêt hypothécaire dans son chef pour connaître au mieux sa situation familiale, professionnelle et économique⁹⁰.

L'enquête sociale revêt une double qualité. D'abord, celle d'assistance, car elle a pour but de déterminer les contours de la situation de la personne en état de besoin pour répondre aux mieux à sa situation. Ensuite, celle de contrôle des conditions d'octroi, en particulier en cas de suspicion de fraude⁹¹. Elle doit être réalisée au moins une fois par an pour vérifier que les conditions d'octroi du revenu continuent d'être réunies par le bénéficiaire⁹².

Dans le cadre des enquêtes sociales réalisées par les CPAS, la consultation du rapport social électronique a été rendue obligatoire par deux arrêtés ministériels du 8 septembre 2016⁹³. Ils visent en particulier à lutter contre les cas de fraude sociale. L'objectif est de permettre aux CPAS d'échanger entre eux par le biais de la BCSS les données dont ils disposent via le rapport social électronique réalisé au sujet d'une personne bénéficiaire ou demandeuse de prestations⁹⁴. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le bénéfice de l'aide sociale est conditionné à la réunion d'une série de facteurs résultant d'informations intimes sur la vie des assurés sociaux. Il nous semble à cet effet que l'obligation faite de consulter les données relatives à l'assuré social par le biais du rapport social électronique représente une ingérence au droit à la vie privée des bénéficiaires de prestations sociales et accroît le manque de transparence de l'administration vis-à-vis d'assurés sociaux déjà vulnérables⁹⁵.

Dans une société démocratique, même s'il est un fait certain qu'il existe une asymétrie importante entre l'administration et les citoyens, l'on veille dans la mesure du possible à ce que ce dernier puisse remettre en cause les décisions de l'arbitraire administratif. Ceci

⁹⁰ C. LANSSENS, « Le droit à la vie privée des demandeurs du revenu d'intégration : quel équilibre pour quelles ingérences ? », *op. cit.*, p. 115.

⁹¹ *Ibidem*, pp. 115 à 118.

⁹² Article 22 §1^{er} de la loi du 26 mai 2002.

⁹³ Arrêté ministériel du 8 septembre 2016 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 19, § 1e, de la loi du 26 mai 2002, *M.B.*, 29 septembre 2016 et arrêté ministériel du 8 septembre 2016 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 9bis de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, *M.B.*, 29 septembre 2016.

⁹⁴ C. FIEVET « Chapitre 13 - Risques et opportunités de l'utilisation du numérique pour la protection des plus pauvres » in H. Jacquemin et M. Nihoul (dir.), *Vulnérabilités et droits dans l'environnement numérique*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 530.

⁹⁵ C. FIEVET, « Rapport social électronique : informatisation du travail social à outrance? », *R.D.T.I.*, 2017/1-2, n° 66-67, pp. 145-164 ; J.-F. FUNCK et L. MARKEY, « Chapitre II - Principes généraux » in *Droit de la sécurité sociale*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 633-634.

s'incarne en particulier par les exigences de transparence et de contrôle applicables à l'administration dans le cadre du traitement des données en vertu de la Constitution belge⁹⁶.

Le droit à l'auto-détermination informationnelle prévu par l'article 22 de la Constitution prévoit que chacun a le droit de savoir ce qu'on fait des informations le concernant. Ce droit est soutenu par le RGPD en ce qu'il consacre un droit d'accès et de vérifications aux données. Par ailleurs, le droit fondamental à la transparence administrative consacré par l'article 32 de la Constitution et par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration impose une obligation de publicité active à l'administration⁹⁷. Le droit d'accès aux données détenues par le réseau de la sécurité sociale est pourtant malaisé *de facto*⁹⁸.

Si l'État doit faire face à l'obligation de collecte indirecte des informations, l'article 11 alinéa 4 de la loi du 5 mai 2014 indique que « *dès que l'intéressé, son mandataire ou son représentant légal remarque qu'une institution de sécurité sociale dispose de données sociales incomplètes ou incorrectes pour l'exécution de sa mission, il signale, dans les meilleurs délais, les corrections ou compléments nécessaires à l'institution de sécurité sociale concernée* »⁹⁹.

Compte-tenu de ce qui vient d'être exposé, de nombreuses questions se posent. Il s'agit en effet de se questionner sur l'obligation de l'assuré social de remarquer que les données à son sujet sont erronées, sur les informations justifiant le refus d'accès au revenu d'intégration sociale ou encore sur les moyens à la disposition du citoyen pour déterminer de quelles informations dispose l'administration, leur exactitude ainsi que le moyen de les trouver ?

2) Le système dit « push » et les techniques de profilage : la loi du 13 mai 2016

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la loi du 13 mai 2016 a profondément modifié la manière dont les informations de consommation énergétiques sont récoltées dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale.

Avant cette loi, la loi-programme du 29 mars 2012 prévoyait le système dit « pull ». Dans ce cadre, l'analyse de consommation énergétique d'un bénéficiaire de prestations sociales se faisait au cas par cas et ce dernier ne pouvait se voir réclamer ses données de consommation

⁹⁶ E. DEGRAVE, « *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée* », 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 85.

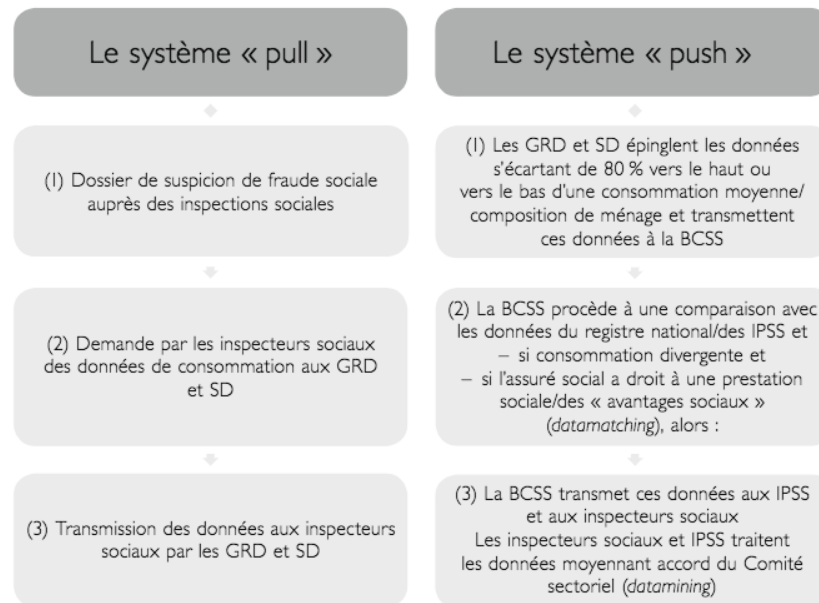
⁹⁷ Article 2 de la loi du 11 avril 1994.

⁹⁸ E. DEGRAVE, « *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée* », *op.cit.*, p. 333.

⁹⁹ Loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier, *M.B.* 4 juin 2014.

énergétique que si, dans le cadre d'une enquête, les inspecteurs sociaux suspectaient un cas de fraude au domicile sur base d'autres éléments¹⁰⁰.

Avec le nouveau système dit « *push* », le législateur met en place un contrôle sur l'ensemble des bénéficiaires de prestations sociales¹⁰¹. La plus-value du système dit « *push* », résiderait selon le gouvernement « *dans le fait que le push d'une consommation extrêmement basse ou extrêmement haute, dépendant de la composition de ménage, permet d'activer un déclencheur d'alerte dans les cas où il n'y a pas encore une présomption de fraude (...)* Dans le système '*pull*' cette plus-value est très limitée puisqu'on demande des données supplémentaires sur base d'un dossier concret avec présomption de fraude »¹⁰².



103

Il est intéressant de constater que, selon le prescrit légal¹⁰⁴, l'information selon laquelle la consommation énergétique du ménage est anormale ne suffirait pas en tant que telle à prouver une fraude. Elle ne représenterait qu'un « indice supplémentaire » de fraude. Or, lorsqu'on regarde de plus près les travaux préparatoires de la loi du 13 mai 2016, on peut aisément remarquer que la volonté du législateur était de permettre « *d'activer un*

¹⁰⁰ M. VERWILGHEN et D. BIBAUW, « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » », *Rev. dr. pén. entr.*, 2018/3, pp. 176-177.

¹⁰¹ C. LANSSENS « Le droit à la vie privée des demandeurs du revenu d'intégration : quel équilibre pour quelles ingérences ? », *op. cit.*, p.136.

¹⁰² Projet de loi modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 (.), Doc. parl, Chambre, 2015-2016, n° 1554/1, p. 6.

¹⁰³ Image issue de la contribution de M. VERWILGHEN et D. BIBAUW, « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » », *Rev. dr. pén. entr.*, 2018/3, p. 180.

¹⁰⁴ Article 4 de la loi du 13 mai 2016 modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaires de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le *datamining* et le *datamatching* dans la lutte contre la fraude sociale.

déclencheur d'alerte dans les cas où il n'y a pas encore de présomption de fraude »¹⁰⁵. Cette dissonance entre le prescrit légal et la volonté affichée du législateur pose question.

Par ailleurs, la justification du passage au système « *push* » faite par le gouvernement consiste à dire que les nouveaux instruments de contrôle seront plus efficaces et plus performants sans pour autant démontrer en quoi les instruments employés auparavant manquaient d'efficacité¹⁰⁶. Comment remplir la condition de proportionnalité de l'ingérence dans la vie privée si aucune démonstration n'est faite d'une meilleure rencontre de l'objectif poursuivi ?

Une évaluation de cette législation – considérée comme un projet pilote - était prévue à l'automne 2018¹⁰⁷. Aucun document ne faisant état d'une telle évaluation n'a pourtant été retrouvé dans la cadre de nos recherches.

Le système push est, comme nous avons pu l'observer, basé sur un profilage des assurés sociaux. Le « profilage » est défini par le Conseil de l'Europe comme « *une technique de traitement automatisé des données qui consiste à appliquer un 'profil' - c'est-à-dire, un ensemble de données qui caractérisent une catégorie d'individus - à une personne physique, notamment afin de prendre des décisions à son sujet ou d'analyser ou de prévoir ses préférences, comportements et attitudes personnels* »¹⁰⁸.

Il est divisé en deux étapes : le *datamining* et le *datamatching*. La première étape de *datamining* consiste à explorer les données et mettre en lumière des types de comportements. De la sorte, un individu sera classé dans l'une ou l'autre catégorie qui présente des caractéristiques spécifiques pouvant justifier qu'on lui réserve une attitude particulière¹⁰⁹. La seconde étape du *datamatching*, quant à lui, permet de réaliser une correspondance sur base des données récoltées avec d'autres¹¹⁰.

Plusieurs éléments s'avèrent poser problème au regard du droit à la vie privée.

¹⁰⁵ Projet de loi modifiant la loi-programme du 29 mars 2012, exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1554/001, p. 6 ; C. LANSSENS, « Le droit à la vie privée des demandeurs du revenu d'intégration : quel équilibre pour quelles ingérences ? », *op. cit.*, p. 140 ; C. FIEVET, « Utilisation des données de consommation énergétique et lutte contre les adresses fictives : contours et alentours de l'arrêt n° 29/2018 de la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2018/3, p. 317.

¹⁰⁶ Projet de loi modifiant la loi-programme du 29 mars 2012, exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1554/001, p. 8.

¹⁰⁷ M. VERWILGHEN ET D. BIBAUW, « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » », *Rev. dr. pén. entr.*, 2018/3, p. 180.

¹⁰⁸ Recommandation CM/Rec (2010)13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage, disponible sur le site www.coe.int.

¹⁰⁹ E. DEGRAVE, « Contrôle des assurés sociaux et profilage dans le secteur public », *J.T.*, 2015/24, n° 6610, pp. 517-519.

¹¹⁰ C. FIEVET, « Utilisation des données de consommation énergétique et lutte contre les adresses fictives : contours et alentours de l'arrêt n° 29/2018 de la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2018/3, pp. 311-333.

D'abord, un croisement réalisé sur base de toutes les informations rendues disponible par le réseau de la sécurité sociale surpasse de loin ce qui est nécessaire dans le cadre de l'objectif poursuivi. En effet, il semblerait tout aussi rempli en confrontant d'une part les données fournies par les fournisseurs d'énergie et d'autre part le registre national des personnes concernées.

Deuxièmement, alors que les travaux préparatoires de la loi de 2016 précisait que les seuils seraient fixés « *en concertation avec les acteurs de terrain* »¹¹¹ et que l'approche choisie permettrait « *de fixer le seuil le plus adéquat* »¹¹², la manière dont les seuils moyens de consommation sont fixés ne tient pas compte d'une série de facteurs pouvant influencer les données de consommation énergétique des ménages. Une mauvaise isolation du logement, les habitudes de consommation du ménage ou encore la vétusté de l'habitation sont autant de facteurs qui peuvent impacter le score énergétique d'un ménage¹¹³. Que penser des personnes déjà marginalisées en raison de leur état de pauvreté qui seraient de ce fait l'objet d'une enquête sociale parce qu'elles ont consommé, par simple manque de moyen, « trop peu » ? Une telle mesure, visant à souligner les « anormalités » d'une consommation, est d'autant plus stigmatisante qu'elle viserait dans les faits certaines tranches défavorisées de la population.

Pour développer encore davantage un tel profilage en matière de fraude sociale, un véritable entrepôt de données répondant au nom d'« Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale »¹¹⁴ a été créé en 2005. Celui-ci contient majoritairement des données sur les employeurs¹¹⁵. Contrairement à la BCSS, il s'agit d'une base de données classique. Les données traitées par OASIS- qui lui sont notamment fournies par l'ONSS, l'ONE et le SPF finances - transitent par la BCSS qui joue un rôle primordial dans le bon fonctionnement de cette base de données¹¹⁶.

Son fonctionnement et son existence ont longtemps été gardés pratiquement secrets, ils n'étaient régis que par des décisions du comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé, section sécurité sociale¹¹⁷. Grâce à l'article 12 de la loi instituant le comité de sécurité de

¹¹¹ Doc. parl., Ch. repr., 2015-2016, n° 1564/001, 7 janvier 2016, p. 7.

¹¹² *Ibidem*, p. 8.

¹¹³ C. FIEVET, « Chapitre 13 - Risques et opportunités de l'utilisation du numérique pour la protection des plus pauvres » in H. Jacquemin et M. Nihoul (dir.), *Vulnérabilités et droits dans l'environnement numérique*, 1^{er} édition, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 531-533.

¹¹⁴ Que nous appellerons « OASIS » par souci de facilité.

¹¹⁵ Compte-rendu analytique de la Commission des Affaires sociales, Doc. Parl., Ch. Repr.) sess 2004-2005, COM 541, p. 19.

¹¹⁶ E. DEGRAVE, « Contrôle des assurés sociaux et profilage dans le secteur public », *J.T.*, 2015/24, n° 6610, p. 517-519.

¹¹⁷ Délibération n° 01/06 du 6 mars 2001 relative à une demande du Ministère fédéral des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement pour la création et la gestion d'une banque de données OASIS en vue de la lutte contre la fraude sociale dans les secteurs de la construction, de la construction métallique, de l'électricité et des parcs et jardins ; Délibération n° 05/001 du 18 janvier 2005 relative à la création et gestion de la banque de données OASIS en vue de la lutte contre la fraude sociale - Délibération n° 01/06 du 6 mars

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, il existe désormais une base légale appuyant son existence¹¹⁸. Ne faisant pas l'objet de la présente contribution, son existence et son fonctionnement ne seront pas analysés même s'ils mériteraient toute notre attention au regard du droit à la vie privée des travailleurs et employeurs dont il récolte les données.

3) Le non-respect des procédures de conflit d'intérêt au sein des organismes de contrôle : mise au point sur l'autorité de protection des données

L'article 51 du RGPD impose aux États membres de l'Union Européenne la création d'autorités publiques de contrôle du respect du RGPD. Dès lors, dans un souci de protection du droit fondamental au respect de la vie privée et à la protection des données, divers organismes de contrôle ont été mis sur pied par les lois du 30 juillet 2018 et du 3 décembre 2017¹¹⁹.

Parmi ces institutions créées en application du RGPD, il existe une « autorité de protection des données », autrefois appelée « Commission pour la protection de la vie privée »¹²⁰. Elle est apparue en 1983, simultanément à la création du registre national.

L'autorité de protection des données est dirigée par un comité de direction, il est composé du directeur du secrétariat général, du directeur du centre de connaissances, du directeur du service de première ligne, de l'inspecteur général et du président de la chambre contentieuse¹²¹. Tous ses membres sont désignés par la chambre des représentants¹²² sur présentation par le conseil des ministres, ils sont élus pour un mandat de 6 ans renouvelable. Ils doivent présenter les compétences nécessaires à l'exercice, en toute indépendance, d'une profession en matière de protection des données¹²³. La présidence du comité de direction est assurée alternativement par le directeur du secrétariat général

2001 - Extension de l'autorisation ; Délibération n° 06/079 du 17 octobre 2006 relative à l'échange de données entre la banque de données OASIS et la banque de données GENESIS.

¹¹⁸ E. DEGRAVE, L. GERARD ET J. MONT, « L'action publique et ses juges face aux défis de la numérisation: La situation belge », 2019, p. 12, disponible à l'adresse suivante : <https://pure.unamur.be/ws/portalfiles/portal/54644439/8532.pdf>.

¹¹⁹ S. PARSA, « Sanction administrative en matière de protection des données : la nécessaire quête de l'effectivité », *plijur* 2023, nr. 64, p. 39 ; Loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, *M.B.*, 10 janvier 2018 ; loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 5 septembre 2018.

¹²⁰ S. PARSA, « Sanction administrative en matière de protection des données : la nécessaire quête de l'effectivité », *op. cit.*, p. 39.

¹²¹ Articles 12 et 13 de la loi du 3 décembre 2017.

¹²² Article 39 de la loi du 3 décembre 2017.

¹²³ Article 43 du RGPD, article 36 de la loi du 3 décembre 2017.

durant les trois premières années du mandat et par le directeur du centre de connaissances durant les trois années suivantes¹²⁴.

Elle doit, en vertu du RGPD¹²⁵, de la convention n°108 du conseil de l'Europe ainsi que de la loi du 3 décembre 2017¹²⁶, exercer ses missions « en toute indépendance »¹²⁷. La Cour de Justice de l'Union Européenne entend par indépendance que l'autorité de protection des données doit veiller à remplir ses missions de contrôle des échanges d'information avec la plus grande objectivité et impartialité¹²⁸. S'il est nécessaire d'insister sur l'indépendance de l'autorité de protection des données, c'est parce qu'elle est amenée à traiter des données émanant tant du secteur privé que du secteur public. Elle est un outil hybride : à la fois un relais du pouvoir d'action étatique et un moyen de contrôle de ce même État en ce qu'elle vérifie si les traitements réalisés par l'administration respectent le prescrit légal¹²⁹.

L'interprétation de la Cour de Justice quant à la notion d'indépendance est large, elle exclut «...non seulement toute influence exercée par les organismes contrôlés, mais aussi toute injonction et toute autre influence extérieure, que cette dernière soit directe ou indirecte, qui pourraient remettre en cause l'accomplissement, par lesdites autorités, de leur tâche consistant à établir un juste équilibre entre la protection du droit à la vie privée et la libre circulation des données à caractère personnel »¹³⁰.

Cette indépendance de l'autorité de protection des données semble poser problème et ce, à plusieurs égards. Premièrement, ses membres sont nommés par le pouvoir politique et son budget¹³¹ est lui aussi voté par celui-ci. Comment imaginer une totale indépendance quand la bonne santé de cette autorité de protection des données dépend de manière quasi exclusive des décisions du pouvoir étatique lui-même ?

Deuxièmement, l'objectif sous-tendant le prescrit de l'article 38 de la loi de 2017, à savoir éviter les conflits d'intérêt, ne semble pas particulièrement rencontré. En effet, l'un des membres externes du centre de connaissances de l'Autorité de Protection des données, soit celui qui se prononce sur le respect des données personnelles dans l'ensemble des textes législatifs, n'était autre que Frank Robben, également à l'époque président de la Banque

¹²⁴ Voy. <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/cv-des-membres-du-comite-de-direction> ; loi du 3 décembre 2017 article 13§2.

¹²⁵ Règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE, considérants 117, 118 et 121.

¹²⁶ Article 43 et suivants de la loi du 3 décembre 2017.

¹²⁷ E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 574 et s.

¹²⁸ C.J.U.E, gde ch., 9 mars 2010, République fédérale d'Allemagne c. Commission, C-518/07, § 23-25 ; C.J.U.E, gde ch., 16 octobre 2012, République d'Autriche c. Commission, C-614/10, §40 et 41.

E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 575-576.

¹³⁰ C.J.U.E, gde ch., 9 mars 2010, République fédérale d'Allemagne c. Commission, C-518/07, §30 ; C.J.U.E, gde ch., 16 octobre 2012, République d'Autriche c. Commission, C-614/10, §41.

¹³¹ Articles 39 et 49 de la loi du 3 décembre 2017.

Carrefour de la sécurité sociale¹³². Faisant état de ce constat, la Commission Européenne a lancé une procédure en infraction grave au RGPD à l'encontre de l'État Belge, considérant que « *certaines membres de l'autorité belge chargée de la protection des données ne peuvent pas être considérés comme libres de toute influence extérieure, parce qu'ils font rapport à un comité de gestion dépendant du gouvernement belge, parce qu'ils ont participé à des projets gouvernementaux sur la recherche des contacts dans le cadre de la COVID-19 ou parce qu'ils sont membres du comité de sécurité de l'information (CSI)* »¹³³.

Depuis lors, Frank Robben a démissionné et un avant-projet de loi visant à renforcer l'indépendance de l'Autorité de Protection des Données a été approuvé par la Commission justice de la chambre des représentants. Cela étant, au contraire des objectifs annoncés par le texte, le projet semblerait plutôt réduire les moyens alloués à l'Autorité de protection des données qui ne manque pas montrer son inquiétude – partagé par le conseil d'Etat¹³⁴.

B.- TEST CONSTITUTIONNEL DES INGERENCES AU DROIT A LA VIE PRIVEE

Afin de passer le test constitutionnel prévu par l'article 22 de la Constitution belge, une ingérence dans le droit à la vie privée doit répondre aux trois critères de légalité, de nécessité et de proportionnalité¹³⁵. Étant entendu qu'il semble désormais admis – à la lumière des développements ci-avant - que l'utilisation de la BCSS dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale est considérée comme une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des assurés sociaux, nous nous attacherons ci-après à déterminer si, au regard des objectifs poursuivis par la BCSS, cette ingérence s'avère encadrée (au sens « légale »), proportionnelle ainsi que nécessaire « *à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* »¹³⁶.

L'exigence de la nécessité appliquée au traitement des données dans le cadre de l'utilisation de la BCSS désigne le juste équilibre entre l'ingérence dans la vie privée provoquée par le traitement et les objectifs poursuivis. S'agissant de l'organisation par le législateur d'une atteinte à un droit fondamental, la Cour constitutionnelle vérifie de jurisprudence constante

¹³²<https://www.lesoir.be/422741/article/2022-02-07/de-justesse-frank-robbe-demissionne-de-son-poste-lautorite-de-protection-des>

¹³³ L'autorité belge chargée de la protection des données ne serait pas indépendante, Strada lex, 16/06/2021.

¹³⁴ S. PARSA, "Sanction administrative en matière de protection des données : la nécessaire quête de l'effectivité", *plijur* 2023, nr. 64, p. 45 ; APD, Avis concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données. 25 février 2022 ; C.E., 7 mars 2022, n°70.956/2, avis sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données », pp. 3-4.

¹³⁵ C.C., arrêt n°94/2006 du 14 juin 2006, B. 18.

¹³⁶ PH. GOSSERIES, « Vie privée et droit belge de la sécurité sociale. Essai d'analyse critique », op. cit., p. 281.

« les conséquences de la mesure pour les personnes concernées et les intérêts de la collectivité »¹³⁷.

Les ingérences que nous avons soulignées sont au nombre de trois : l'obligation de consulter le rapport social électronique par le CPAS, le profilage issu de la loi du 13 mai 2016 mettant en lumière les données de consommation énergétique des ménages et enfin le manque d'indépendance des organes de contrôle du traitement des données des citoyens.

1) Quant à l'obligation de consulter le rapport social électronique par les CPAS

1. La légalité de la mesure

Pour qu'une ingérence au droit à la vie privée puisse être admise en droit belge, l'article 22 de la Constitution belge impose que celle-ci soit explicitement prévue par une loi au sens formel.

En l'espèce, la base légale fondant le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du rapport social électronique se trouve dans les lois de 1976 et de 2002 sur l'enquête sociale¹³⁸. Plusieurs éléments semblent interpellants eu égard au principe de légalité. En effet, si ces dispositions consacrent la réalisation de l'enquête sociale, elles confient au Roi le soin d'en définir les modalités. Cette délégation au Roi ne semble pas conforme au prescrit constitutionnel. A cela s'ajoute que, comme déjà mentionné, ce sont deux arrêtés ministériels de 2016 qui sont à l'origine de l'obligation de consultation par les CPAS du rapport social électronique¹³⁹. Dans une société démocratique, un tel pouvoir entre les mains d'une seule personne ne semble pas, non plus, respecter le prescrit constitutionnel¹⁴⁰.

La condition de légalité du traitement ne semble pas remplie en l'espèce.

2. Proportionnalité et nécessité de la mesure

Nous envisageons ces deux critères par souci d'exhaustivité, même si dès lors que la condition de légalité n'est pas remplie, l'ingérence ne peut pas être considérée comme respectant le prescrit de l'article 22 de la Constitution belge.

¹³⁷ C.C., arrêt n°16/2005, 19 janvier 2005, B.5.1.

¹³⁸ Articles 42 et 60§1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 et 19 de la loi du 26 mai 2002.

¹³⁹ Arrêté ministériel du 8 septembre 2016 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 19, § 1er, de la loi du 26 mai 2002, *M.B.*, 29 septembre 2016 et arrêté ministériel du 8 septembre 2016 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 9bis de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, *M.B.*, 29 septembre 2016.

¹⁴⁰ Fievet, C., « Rapport social électronique : informatisation du travail social à outrance? », *R.D.T.I.*, 2017/1-2, n° 66-67, p. 159-160.

Les données utilisées dans le cadre du traitement par l'administration doivent répondre à l'exigence de proportionnalité. L'article 5 de la convention n°108 du Conseil de l'Europe ainsi que l'article 28 de la loi du 30 juillet 2018 le prévoient explicitement. Pour que cette exigence de proportionnalité soit respectée, les données récoltées doivent être non seulement limitées au strict nécessaire mais aussi exactes et qu'un équilibre existe entre les moyens et les fins.

Quant au critère de nécessité, la jurisprudence considère généralement que les investigations des organismes de sécurité sociale dans le cadre des régimes non-contributifs ne contreviennent pas à l'exigence de nécessité de l'ingérence dès lors qu'il est nécessaire de vérifier que le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes¹⁴¹. Ainsi, on peut considérer que la tenue en tant que telle du rapport social électronique ne contrevient pas à ce principe.

Les objectifs visés par l'obligation d'utilisation du rapport social électronique via le réseau de la BCSS sont d'une part, celui de la simplification des échanges de données entre administrations et d'autre part, la lutte contre la fraude sociale. Ces deux objectifs pris cumulativement auraient pu, si la mesure avait été nécessaire dans une société démocratique, être considérés comme suffisants pour justifier l'ingérence dans le droit à la vie privée des assurés sociaux. En effet, le critère de nécessité n'est pas rempli dès lors que les acteurs de terrain eux-mêmes font état d'un malaise quant à la nécessité d'une telle règle. Ils considèrent en effet que presque « aucune donnée dans le rapport social électronique »¹⁴² n'a une influence sur l'octroi de l'aide apportée par le CPAS « sauf peut-être celle qui a trait à la sanction ».

3. Conclusion

Alors que les motivations qui ont poussé à la rédaction d'un rapport social électronique sont louables et permettent très certainement une meilleure communication entre les différents services de l'administration, l'obligation faite aux CPAS de consulter systématiquement le rapport social électronique d'une personne ayant déjà fait une demande de revenu d'intégration interroge. L'apport de l'accès à ces données relevant de la vie privée des assurés sociaux ne démontre donc pas d'un intérêt particulier pour atteindre les deux objectifs annoncés.

Cette mesure semble inconstitutionnelle au regard de l'article 22 de la Constitution, tant du point de vue de sa légalité que de sa nécessité au regard des objectifs sociétaux poursuivis.

¹⁴¹ J.-F. FUNCK et L. MARKEY, « Chapitre II - Principes généraux » in *Droit de la sécurité sociale*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 633-636. Trib. Travail. Bruxelles, 24 juin 2003, Chron. D.S., 2004, p. 543.

¹⁴² Lettre ouverte des présidents de la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, de la Section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes Flamande au ministre Borsus, 2 juin 2014, p.1. ; C. FIEVET, « Rapport social électronique : informatisation du travail social à outrance? », *R.D.T.I.*, 2017/1-2, n° 66-67, p. 158.

Elle n'est donc pas une ingérence « encadrée mais nécessaire » au droit au respect de la vie privée des assurés sociaux.

2) Quant au profilage issu de la loi du 13 mai 2016

1. Légalité et prévisibilité

L'exigence de légalité implique, comme nous l'avons vu, que l'ingérence au droit à la vie privée réalisée via le traitement des données soit prévu par un texte législatif au sens formel. Cette exigence de légalité, si elle ne l'était pas autrefois¹⁴³, est remplie depuis l'adoption de la loi du 13 mai 2016. En effet, le nouvel article 105 de la loi programme (I) du 29 mars 2012 n'a plus recours à une exécution par le roi, il revient désormais au comité de gestion de la BCSS de déterminer les modalités pratiques relative à la gestion des données dans le cadre du traitement automatisé opéré par le profilage (durée de conservation des données, message accompagnant la transmission de la donnée,...). Il s'agit de l'exigence de légalité formelle.

Par ailleurs, cette exigence de légalité formelle est assortie d'une exigence de légalité matérielle, la prévisibilité de la norme¹⁴⁴. Elle implique que tout citoyen est censé être au courant des données détenues par l'administration et à quelles conditions. L'arrêt 29/2018 de la Cour constitutionnelle¹⁴⁵ a examiné cette question. Elle a considéré qu'étant entendu que « l'ingérence a un fondement légal, toute personne peut connaître de manière suffisamment précise les circonstances et les conditions relatives au traitement de ses données à caractère personnel »¹⁴⁶.

Toutefois, il est permis de douter concernant la capacité des individus les plus défavorisés, en particulier ceux qui bénéficient de l'aide sociale, à être réellement informés et à même de comprendre les manipulations de leurs données. Cette incertitude est exacerbée par le fait que ces manipulations reposent sur les observations faites par des fournisseurs d'énergie et des gestionnaires de réseaux privés, qui recueillent ces informations dans le but initial distinct de garantir le paiement des consommations effectuées par les utilisateurs. Cette collecte et cette utilisation de données pour un objectif différent peuvent potentiellement compliquer la conscience et la compréhension des personnes concernées quant aux traitements réalisés sur leurs données personnelle.

2. Proportionnalité et nécessité de la mesure

¹⁴³ M. VERWILGHEN et D. BIBAUW, « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » », *Rev. dr. pén. entr.*, 2018/3, p. 179.

¹⁴⁴ C. FIEVET, « Utilisation des données de consommation énergétique et lutte contre les adresses fictives : contours et alentours de l'arrêt n° 29/2018 de la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2018/3, p. 321.

¹⁴⁵ Cour constitutionnelle - arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018

¹⁴⁶ *Ibidem*, B.20.

En admettant que la condition de légalité est remplie malgré le doute persistant à l'égard du critère de légalité matérielle, nous allons désormais examiner la proportionnalité et la nécessité de la mesure.

La question qui se pose ici est de savoir si le passage du système dit « pull » au système dit « push » est proportionnel et nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par la loi du 13 mai 2016. L'objectif principal de la loi du 13 mai est la lutte contre la fraude sociale, en particulier contre les adresses fictives. La poursuite de cet objectif est d'intérêt public en ce qu'elle influe notamment sur le bien-être économique du pays.

Pour que le traitement soit proportionnel à l'objectif poursuivi, il doit être effectué sur des données « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire »¹⁴⁷. De ce fait, pour que le traitement opéré par les opérations de profilage au sein de la BCSS soit proportionnel à l'objectif de renforcer la lutte contre la fraude sociale, il faut que les données traitées se limitent au nécessaire.

Plusieurs éléments rendent cette analyse ardue.

D'abord, pour qu'il existe un renforcement de la lutte contre la fraude sociale, il faut être en mesure de démontrer que le système précédent n'était pas assez efficace pour atteindre cet objectif.

Deuxièmement, le système tel qu'il est institué par la loi du 13 mai 2016 est basé sur un croisement global des données contenues dans toutes les bases de données sociales¹⁴⁸ dès lors que certains seuils fixés sont atteints¹⁴⁹. Malgré cela, la Cour constitutionnelle a estimé qu'il existait un lien suffisant entre la composition de ménage et la consommation dudit ménage, rendant la mesure proportionnée à l'objectif poursuivi¹⁵⁰. Eu égard à cette question de proportionnalité, elle invoque également que si le profilage est effectué sur base de toutes les données énergétiques qui lui sont transmises, son action se limite à traiter les données nécessaires pour lutter contre la fraude¹⁵¹.

3. Conclusion

Si l'utilisation de techniques de profilage sur l'entièreté de la population peut sembler stigmatisante à l'égard du citoyen qui se verrait suspecté de fraude, l'efficacité administrative et la lutte contre la fraude sociale peuvent justifier l'utilisation des techniques de profilage. Étant entendu que le critère de légalité de cette ingérence dans la vie privée peut s'avérer être rempli, le profilage employé dans le cadre de la lutte contre la fraude

¹⁴⁷ Articles 5 §1^{er}, c) RGPD

¹⁴⁸ ONEM, FAMIDED, Registre national, ...

¹⁴⁹ Cour constitutionnelle, 15 mars 2018, n°29/2018, point B.24.

¹⁵⁰ *Ibidem*, B. 33.3.

¹⁵¹ *Ibidem*, B.36.

sociale constitue bel et bien une ingérence encadrée mais nécessaire au droit à la vie privée des assurés sociaux.

Cela étant, il faut, à notre sens, rester prudents quant à l'emploi de ces méthodes qui peuvent constituer un outil entraînant un risque de plus grande fragilisation des personnes les plus précarisées, en raison de leur état de pauvreté initial.

3) Quant au manque d'indépendance des organes de contrôle du traitement des données

1. Légalité

L'ingérence au droit à la vie privée des assurés sociaux réside en l'espèce dans le fait que l'organe de contrôle du respect de la protection des données, en l'occurrence l'Autorité de protection des données, ne présente pas toutes les qualités d'indépendance attendues et prévues légalement pour un tel organe¹⁵². Outre la crise médiatique qui l'a secouée suite au non-respect de la procédure de conflit d'intérêt relative à Frank Robben (que nous avons déjà évoquée), il est prévu par la loi que ses membres sont nommés par la chambre des représentants sur présentation du conseil des ministres¹⁵³, son budget est également voté par ledit pouvoir politique. Comme nous l'avons expliqué dans la partie consacrée à cette ingérence, l'indépendance de l'Autorité de protection des données est essentielle en ce qu'elle est à la fois amenée à traiter des affaires mettant en cause la responsabilité des particuliers que celle de l'administration. Par ailleurs, elle ne se limite pas à cela car « *un faisceau d'éléments doit être pris en compte pour conclure à cette indépendance : la composition de l'autorité, le mode de désignation de ses membres, l'indépendance de ses membres, l'autonomie budgétaire de l'autorité, le fait de disposer de moyens financiers et plus généralement de ressources suffisantes et l'autonomie dans le recrutement et la gestion de son personnel* »¹⁵⁴.

Ainsi, même si cette ingérence peut être considérée comme « légale formellement » en ce que la procédure actuelle est prévue par la loi sur l'institution de l'autorité de protection des données, elle n'est pas conforme au droit européen au regard de l'article 52.2 du RGPD¹⁵⁵.

Nous pouvons dès lors considérer que l'exigence de légalité n'est pas remplie.

¹⁵² Articles 51 à 54 du RGPD.

¹⁵³ Article 39 de la loi du 3 décembre 2017.

¹⁵⁴ X, *Bull. ass.* 2017, liv. 22, p. 300.

¹⁵⁵ X., *ibidem*, p. 298.

2. Proportionnalité et nécessité

Au contraire des deux mesures précédemment abordées, l'ingérence dans la vie privée des citoyens, pouvant constituer un manque d'impartialité des organes de contrôle de ces mêmes ingérences, n'est pas considéré comme nécessaire et ne poursuit aucun objectif légitime. L'examen de la question de la nécessité ne semble donc pas pertinent en l'espèce.

3. Conclusion

Cette ingérence au droit à la vie privée des assurés sociaux n'étant ni légale ni proportionnelle, on pourra à fortiori estimer qu'elle n'est pas nécessaire dans le cadre des objectifs sociétaux poursuivis par la BCSS. En l'état, un nouveau projet de loi – en cours de rédaction – vise quant à lui à pallier le manque d'indépendance de cette Autorité, qui l'avait d'ailleurs conduite à faire l'objet d'une procédure en infraction grave du RGPD diligentée par la Commission européenne.

V. CONCLUSION

Les objectifs poursuivis par l'utilisation de la Banque-carrefour de la sécurité sociale sont extrêmement attrayants et témoignent d'une ferme volonté d'implémenter une plus grande efficacité dans le fonctionnement de l'administration au service du citoyen et de la société dans laquelle elle s'insère. A cet égard, on ne peut nier que la fraude sociale implique des pertes majeures pour l'État belge et il semblerait illusoire de prétendre la vaincre via l'utilisation des méthodes traditionnelles.

Cela étant, la numérisation systématique de l'administration, en particulier de la sécurité sociale qui nous occupe, considérée comme vecteur de progrès pour certains, peut représenter un obstacle pour le citoyen de par son opacité. Elle passe ainsi à côté de ce qui constitue le fondement même de la sécurité sociale : apporter une aide financière aux citoyens fragilisés.

Au travers de ce travail, nous avons tenté de répondre à plusieurs questions. La première était de savoir comment était protégé le droit à la vie privée des assurés sociaux et ce que ce droit impliquait. Nous avons découvert qu'il était garanti tant par des textes nationaux qu'internationaux et que des ingérences à ce droit pouvaient être acceptées si elles répondaient au triple test de constitutionnalité. La seconde était de comprendre comment fonctionnait la Banque-carrefour de la sécurité sociale et ses missions. A cet égard, nous avons pu apercevoir l'étendue du réseau de la sécurité sociale, les facilitations opérées par l'existence de ce réseau chapeauté par la Banque-carrefour au niveau du fonctionnement de l'administration mais aussi son intérêt dans la lutte contre la fraude sociale. En troisième lieu, nous avons identifié trois ingérences possibles liées à l'utilisation de ce réseau informatisé dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale au regard du droit à la vie privée des assurés sociaux. Ces ingérences portent respectivement atteinte à différents aspects du droit à la vie privée des assurés sociaux. La première concerne l'obligation faite aux CPAS de traiter des données dans le cadre de l'octroi au revenu d'intégration, la deuxième concerne l'utilisation d'outils de profilage vis-à-vis de tous les citoyens par le biais de la BCSS, la troisième concerne l'indépendance relative de l'autorité de protection des données. Après avoir été identifiées, ces ingérences ont été soumises au test constitutionnel prévu par l'article 22 de la Constitution. L'objectif à l'issue de ce test était de répondre à la question initialement posée par ce travail : l'utilisation de la Banque-carrefour de la sécurité sociale dans la lutte contre la fraude sociale est-elle une ingérence encadrée mais nécessaire du droit à la vie privée des assurés sociaux au regard des objectifs sociétaux qu'elle poursuit ?

La réponse à cette question se trouve nuancée. En réalité, la Banque-carrefour est un moyen au service d'une fin. En tant que telle, elle n'est qu'une structure au service de l'administration. C'est l'emploi qui est fait de son contenu qui peut représenter une ingérence, plus ou moins grave, au droit à la vie privée des assurés sociaux.

Il ne peut être nié que l'utilisation de la BCSS dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale constitue bel et bien une ingérence au droit au respect de la vie privée des assurés sociaux en ce qu'un traitement de leurs données est réalisé. Cela étant, la lutte contre la fraude sociale est nécessaire au bien-être économique du pays et à la bonne santé du « vivre ensemble ». L'ingérence semble donc, sur ce point, proportionnée.

Par ailleurs, il faut, à notre sens, rester vigilants sur les ingérences qui sont acceptables dans une société démocratique et celles qui ne le sont pas. A cet égard, le gouvernement prend des décisions impactant considérablement la vie privée des citoyens sans pour autant prendre la mesure des textes qu'il adopte et la problématique liée à l'absence d'un débat démocratique à leur sujet. Les personnes bénéficiant de prestations sociales étant, par nature, les plus vulnérables économiquement du pays, il faudra veiller à ne pas laisser des mesures stigmatisantes prendre le pas sur l'humanité qui caractérise notre système de sécurité sociale.

VI. BIBLIOGRAPHIE

Législation :

Arrêté ministériel du 8 septembre 2016 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 19, § 1e, de la loi du 26 mai 2002, *M.B.*, 29 septembre 2016 et arrêté ministériel du 8 septembre 2016 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 9bis de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, *M.B.*, 29 septembre 2016.

Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 5 septembre 2018.

Loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, *M.B.*, 10 janvier 2018.

Loi du 13 mai 2016 modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaires de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale, *M.B.*, 20 décembre 2016.

Loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier, *M.B.*, 4 juin 2014.

Loi du 6 juin 2010 introduisant le code pénal social, *M.B.*, 1^{er} juillet 2010.

Loi-programme du 27 avril 2007, *M.B.*, 8 mai 2007.

Loi programme du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006.

Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *M.B.*, 30 juin 1994.

Loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, *M.B.*, 22 février 1990.

Règlement 2016/679 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 27.4.2016 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, *J.O.U.E.*, 4.5.2016 transposé par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Jurisprudence :

- **Belge :**

C.C., 14 mars 2019, arrêt n°44/2019, B.19.2.

C.C., 6 décembre 2018, arrêt n°174/2018, B.6.2.

C.C., 8 novembre 2018, arrêt n°153/2018, B.8.5.

C.C., 15 mars 2018, arrêt n°29/2018.

C.A., 18 octobre 2006, arrêt n° 151/2006, p. 19.

C.A., 14 décembre 2005, arrêt n° 189/2005, p. 41.

C.A., 1er juin 2005, arrêt n° 101/2005, p. 8.

C.A., 19 janvier 2005, arrêt n°16/2005, B.5.1.

C.A., arrêt n°94/2006 du 14 juin 2006, B. 18.

C.E., 7 mars 2022, n° 70.956/2, avis sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données », pp. 3-4.

Cass. (3 ech., N.), 3 mai 2010, S.09.0024.N., *Lar. Cass.*, 2010/8, p. 166

Cass., (2e ch.), 22 janvier 2008, *Pas.*, 2008/1, p. 199.

Cass., 15 juin 1982, *Pas.*, 1982, I, p. 1186.

Cass., 24 mai 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 1063.

Cass., 7 décembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 437.

C. trav. Bruxelles (8° ch.), 21 avril 2010, R.G. n° 2008/AB/51591 et n° 2009/AB/51809.

C. Trav. Liège, division Liège - Arrêt n° 2014/AL/622 du 9 octobre 2015.

C. trav. Liège, 27 juin 2006, L.L M.B., 2007, pp. 1043-1047.

- **Européenne :**

C.J.U.E, gde ch., 16 octobre 2012, République d'Autriche c. Commission, C-614/10, §40 et 41.

C.J.U.E, gde ch., 9 mars 2010, République fédérale d'Allemagne c. Commission, C-518/07, § 23-25 et 30.

Cour eur. D.H., 3 avril 2007, arrêt Copland c. Royaume Uni.

Cour eur. D.H., 4 mai 2000 arrêt Rotaru c. Roumanie.

Cour eur. D.H., 27 août 1997, arrêt M.S.c. Suède.

Cour eur. D.H., 25 février 1997, arrêt Z. c. Finlande §94.

Doctrine :

- Ouvrages :

BOSLY, H.-D., « Chapitre 2 - L'escroquerie en droit pénal commun et l'escroquerie en droit pénal social » in Ph. Gosseries et M. Morsa (dir.), *Droit pénal social*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 53.

BUNDSHUCH-RIESENEDER, F., « Governance and e-governance in the frame of Bologna Process », in *Bologna Process, European Construction, European Neighbourhood Policy* (dir. T. COME et G. ROUET), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 260.

CHATILLON, G., « Fondements, principes et nature du droit de l'administration électronique », in G. Chatillon (dir.) *Droit de l'administration électronique. De nouveaux droits pour les usagers. Des nouvelles règles pour les agents*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 28 et 29.

CLESSE, C.-E., « Quelle est la vertu du droit pénal dans le monde du travail : un impératif sociétal ou l'inadéquation d'un remède facile ? » in Alen, A. et al. (dir.), *Libertés, (I)égalité, humanité*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1112-1113.

DE RUE, M., « Chapitre 5 - Les infractions » in *Le Code pénal social*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 120.

DE TERWANGNE, C., « Droit à la vie privée : un droit sur l'information et un droit à l'information » in *Droit, normes et libertés dans le cybermonde: liber amicorum Yves Poullet*. Bruxelles, Larcier, 2018. pp. 555-579 (Collection du CRIDS; 43).

DEGRAVE, E., *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2014.

DEGRAVE, E., « Chapitre 14 - Opportunités et risques du numérique pour le citoyen usager des services publics » in Jacquemin, H. et Nihoul, M. (dir.), *Vulnérabilités et droits dans l'environnement numérique*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 560.

DEROUBAIX, H. et DE GREEF, V., « Section 1. - L'assurance chômage » in Dumont, D. et al. (dir.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 470-513.

DEROUBAIX, H. et DE GREEF, V., Introduction, in Dumont, D. et al. (dir.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 468-469.

DUMONT, D., « Section 1. - Quelle modulation familiale des montants ? » in Dumont, D. *et al.* (dir.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 10-14.

DUMONT, D., « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, Bruxelles, La Charte, 2012, p. 421.

FIEVET, C., « Chapitre 13 - Risques et opportunités de l'utilisation du numérique pour la protection des plus pauvres » in Jacquemin, H. et Nihoul, M. (dir.), *Vulnérabilités et droits dans l'environnement numérique*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 530 à 538.

FUNCK, J.-F. et MARKEY, L., « Chapitre II - Principes généraux » in *Droit de la sécurité sociale*, 2e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 633-636.

GOSSERIES, P., « 2 - "Quelques réflexions à propos des enjeux et du progrès social du Code pénal social (CPS) : les acteurs institutionnels, les infractions et les sanctions du CPS, la procédure pénale et/ou la répression administrative, la dépenalisation pour une meilleure justice sociale" » in *L'humanisme juridique*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 87-128.

GOSSERIES, Ph., « Vie privée et droit belge de la sécurité sociale. Essai d'analyse critique » , *Tijdschrift voor Privaatrecht*, p. 281.

JANSSENS, S. et ROTTHIER, S., *E-government : nieuwe kans of nieuw probleem*, Brugge, die Keure, 2009, pp. 1 et 2.

KÉFER, F., « L'architecture générale et les grands axes du Code pénal social », in *La fraude sociale : une priorité de politique criminelle ?*, Bruxelles, Bruylant, pp. 97-117.

LANSENS, C., « Le droit à la vie privée des demandeurs du revenu d'intégration : quel équilibre pour quelles ingérences ? » in *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, Commission Université-Palais, Limal, Anthemis, 2021, pp. 95 à 140.

MORSA, M., « 1 - La lutte contre la fraude sociale en Belgique : enfin une réalité ? » in *Les inspections sociales en mouvement*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 29-34.

NAGELS, C. et SMEETS, S., « La fraude sociale : une priorité de politique criminelle ? », Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 31.

VANDERVORST, P., « Les grandes étapes de l'informatisation de la sécurité sociale » in *Le paysage informatique de la sécurité sociale comme métaphore ?*, 4e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 87-88.

- **Journaux et revues**

DEGRAVE, E., « Contrôle des assurés sociaux et profilage dans le secteur public », *J.T.*, 2015/24, n° 6610, pp. 517-519.

DEGRAVE, E., « L'obligation de collecter les données à caractère personnel via la Banque-carrefour de la sécurité sociale : un renforcement de la responsabilité des institutions de sécurité sociale. », *R.D.S.-T.S.R.*, 2014/4, pp. 525 à 557.

DEGRAVE, E., « Transparence administrative et traitements de données à caractère personnel », *R.D.T.I.*, 2013/4, n° 53, pp. 56-64.

DUMONT, D., « Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique », *R.D.S.-T.S.R.*, 2020/3, pp. 399 et 407.

DUMONT, D., « Vers un Etat social « actif » ? », *J.T.*, 2008/8, n° 6300, pp. 133-139.

FIEVET, C., « Utilisation des données de consommation énergétique et lutte contre les adresses fictives : contours et alentours de l'arrêt n° 29/2018 de la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2018/3, pp. 311-333.

GREVISSE, F. et VAN DER PLANCKE V., « Dis-moi combien tu consommes, je te dirai si tu fraudes », *Ensemble*, n° 87, juin 2015, pp. 6-8.

KEFER, F., « Un Code pénal social : pour quoi faire ? », *Rev. b. séc. soc.*, 1er trimestre 2007, pp. 27-31.

KEFER, F., « Un jour, peut-être un Code pénal social... » In *Droit pénal social: Actualités et perspectives*, Anthémis, 2007, p. 14.

PARSA, S., « Sanction administrative en matière de protection des données : la nécessaire quête de l'effectivité », *plijur*, 2023, nr. 64, pp. 39 et 45.

VAN DEN DORPE, M., VAN QUICKENBORNE, V., WALRY, I., DE KETELAERE, M., ROBBEN, F., VERHOEVE, P., et DE CLERCQ, M., « La séance académique de la fête des 50+ ans de l'UJCB. Une évolution durable pour la Justice, les experts ont leur mot à dire », *In foro*, 2022/2, pp. 25-26.

VERWILGHEN, M. et BIBAUW, D., « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » », *Rev. dr. pén. entr.*, 2018/3, pp. 176-180.

VISART DE BOCARMÉ, C., « Pour une politique intégrée de lutte contre la fraude », *J.T.T.*, 2008/29, n° 1023, pp. 457-463.

Bulletin des assurances, 2017, livre 22, p. 300.

Documents parlementaires :

Compte-rendu analytique de la Commission des Affaires sociales, Doc. Parl., Ch. Repr.) sess 2004-2005, COM 541, p. 19.

« Révision du titre II de la Constitution en vue d'insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales», Doc. parl., Sénat, sess. ord. 1992-1993, 17 juin 1993, n° 100-4/2°, p. 2.

Doc. Parl., Ch. Repr., sess. Ord. 2014-2015, n°54-0588/030, 1er décembre 2014, p.3.

Doc. parl., Ch. repr., 2015-2016, n° 1564/001, 7 janvier 2016, p. 7.

Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 1993-1994, n° 997/5, p. 2.

Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord.2008-2009, n°1666/3, pp. 10 et 13.

Conférences :

Verslag Rondetafelconferentie “ Bestrijding van het zwartwerk”, Bruxelles, Palais d'Egmont, 13 mai 1996. Déclaration de Mme DE GALAN, ministre des Affaires sociales, 1 : Sécurité sociale et travail en noir ».

Délibérations :

Délibération n° 06/079 du 17 octobre 2006 relative à l'échange de données entre la banque de données OASIS et la banque de données GENESIS.

Délibération n° 05/001 du 18 janvier 2005 relative à la création et gestion de la banque de données OASIS en vue de la lutte contre la fraude sociale - Délibération n° 01/06 du 6 mars 2001 – Extension.

Délibération n° 01/06 du 6 mars 2001 relative à une demande du Ministère fédéral des Affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement pour la création et la gestion d'une banque de données OASIS en vue de la lutte contre la fraude sociale dans les secteurs de la construction, de la construction métallique, de l'électricité et des parcs et jardins.

Sources journalistiques :

<https://www.lesoir.be/422741/article/2022-02-07/de-justesse-frank-robbe-demissionne-de-son-poste-lautorite-de-protection-des>

M. STRALE, « Fraude fiscale et sociale : des chiffres pour une remise en perspective », Observatoire belge des inégalités, 9 janvier 2018 disponible à l'adresse : <https://inegalites.be/Fraude-fiscale-et-sociale-des>

L'autorité belge chargée de la protection des données ne serait pas indépendante, Strada lex, 16/06/2021.

Travaux préparatoires :

Projet de loi du 7 janvier 2016 modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par la bénéficiaire de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaire de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2015-2016, n°54 1554/001, 7 janvier 2016.

Avant-projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Projet de loi modifiant la loi-programme du 29 mars 2012, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1554/001, pp. 6 et 8.

Avis, recommandations et résolutions :

APD, Avis concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, 25 février 2022.

Rapport de la Cour des comptes, « Plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social », mars 2017, p. 15.

CSSS, recommandation n°12/02 du 4 septembre 2012 relative à l'échange de données à caractère personnel entre les centres publics d'action sociale dans le cadre du rapport social électronique.

Recommandation CM/Rec(2010)13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage, disponible sur le site www.coe.int

Résolution n°1165 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le droit au respect de la vie privée, adoptée le 26 juin 1998.

Directives et circulaires :

Circulaire ministérielle du SPP intégration sociale du 23 décembre 2015 concernant la mise en production du rapport social électronique.

Circulaire du 2 juin 2014 de la secrétaire d'État à l'Intégration sociale concernant le croisement entre les flux de données de la B.C.S.S. et les demandes de subventions p. 1.

Circulaire n° COL3/2007.

Directive n° COL13/2005 relative à l'échange d'informations entre les parquets et les auditorats et les services d'inspection sociale.

Contrats d'administration de la BCSS :

Cinquième contrat d'administration de la Banque-carrefour de la Sécurité sociale, *M.B.*, 13 décembre 2016.

Contrat d'administration du 8 avril 2002 de la Banque-carrefour de la sécurité sociale fixant des mesures en vue du classement de cet organisme parmi les institutions publiques de sécurité sociale, *M.B.*, 4 juin 2002.

Images :

Image issue de la contribution d'E. Degrave, « Section 1. - Des techniques nouvelles » in *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 39.

Image issue de la contribution de Verwilghen, M. et Bibauw, D., « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » », *Rev. dr. pén. entr.*, 2018/3, p. 180.

Schéma issu de la contribution d'Elise DEGRAVE « E. DEGRAVE, Section 1. - Des techniques nouvelles in *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 51, lui-même disponible sur le site de la Banque-carrefour de la sécurité sociale à l'adresse suivante : <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/a-propos-de-la-bcss/bcss-en-bref/que-fait-la-bcss-et-comment>

<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/cv-des-membres-du-comite-de-direction>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral, Bruxelles, 2013, disponible à l'adresse suivante : www.luttepauvrete.be/publications/automatisationdroits.pdf , p. 5.