

<p>Comité de sécurité de l'information Chambres réunies (Sécurité sociale et santé / Autorité fédérale)</p>

CSI/CR/22/238

DÉLIBÉRATION N° 22/122 DU 3 MAI 2022 PORTANT SUR LA COMMUNICATION DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL SOCIALES ET FISCALES PSEUDONYMISÉES PAR LA BANQUE CARREFOUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES POUR LA RÉALISATION DE SIMULATIONS (THÈME « BONUS À L'EMPLOI »)

Vu la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*, en particulier l'article 15, § 2 ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier l'article 114 ;

Vu la 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 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*, notamment les articles 97 et 98;

Vu la demande du Service public fédéral Finances;

Vu le rapport de la Banque Carrefour de la sécurité sociale ;

Vu le rapport des présidents.

A. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le Service public fédéral Finances est notamment chargé de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation de la politique fiscale, conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 17 février 2002 *portant création du Service public fédéral Finances*. Son service d'étude gère à cet effet un modèle de microsimulation propre, qui a recours à un échantillon aléatoire d'environ 40.000 ménages fiscaux et 60.000 contribuables et qui se limite pour l'instant à des données à caractère personnel fiscales. Cependant, dans le cadre de l'exécution de ses missions l'organisation souhaite également tenir compte, le cas échéant, de l'effet des cotisations sociales (et des mesures prises en la matière par les autorités) et utiliser pour cela certaines données à caractère personnel du réseau de la sécurité sociale. Elle souhaite obtenir un aperçu complet de tous les précomptes, tant fiscaux que sociaux, afin de pouvoir formuler ensuite des propositions de réforme.

2. En l'occurrence, le Service public fédéral Finances souhaite étudier spécifiquement la problématique du bonus à l'emploi et évaluer l'impact de réformes détaillées du système sur le revenu disponible de différents groupes socio-économiques. A cet effet, il aurait recours à ses propres données à caractère personnel (fiscales) (il s'agit d'environ tous les codes de la déclaration d'impôts des personnes physiques, ainsi que du sexe et de l'âge du contribuable et de l'âge des enfants) et à quelques données à caractère personnel (sociales) de l'Office national de sécurité sociale, à savoir - pour chaque combinaison du trimestre (à partir de 2019), du numéro d'identification de la sécurité sociale et du numéro d'entreprise - le code travailleur, la catégorie d'employeur, le type de prestation, le salaire de référence, le code relatif au droit au bonus à l'emploi (oui/non), le montant réel du bonus à l'emploi, le pourcentage des prestations dans le cadre du bonus à l'emploi et le montant de base de la réduction. Le demandeur constate qu'il est certes possible de déterminer de manière approximative le montant de base des cotisations sociales à partir de données à caractère personnel mentionnées dans la déclaration d'impôts, mais qu'il n'est pas possible de calculer les réductions éventuelles de manière suffisamment précise. L'identité de l'employeur du contribuable est utilisée pour rechercher les données à caractère personnel sociales requises, mais elle n'est pas mise à la disposition du demandeur en tant que telle (le Service public fédéral Finances reçoit, pour chaque travailleur désigné à l'aide d'un numéro d'ordre unique sans signification, des données à caractère personnel de l'Office national de sécurité sociale pour chaque emploi, sans indication de l'identité de l'employeur).
3. Les données à caractère personnel sont consultées par trimestre et par employeur pour chaque travailleur concerné (il s'agit d'environ 60.000 contribuables appartenant à quelque 40.000 ménages fiscaux). Le code travailleur et la catégorie d'employeur donnent une indication des cotisations de sécurité sociale applicables. Le type de prestation permet au Service public fédéral Finances de vérifier si l'intéressé travaille à temps plein ou à temps partiel. Le montant de la réduction relative au bonus à l'emploi est communiqué par l'employeur, mais ne peut pas être directement déduit des autres champs de la déclaration. Il peut cependant être simulé à partir du calcul trimestriel des diverses notions utilisées pour la détermination du bonus à l'emploi: le salaire de référence (les divers montants salariaux sont convertis en trimestre complet pour une sélection de codes salariaux), l'indicateur relatif au champ d'application de la mesure (le travailleur a droit ou non au bonus à l'emploi), le pourcentage de prestations dans le cadre du bonus à l'emploi (indique le pourcentage de prestations fournies par le travailleur par rapport aux prestations de la personne de référence pour la totalité du trimestre) et le montant de base de la réduction (calculé sur la base du salaire de référence et du pourcentage de prestations).
4. Le couplage des données à caractère personnel sociales de l'Office national de sécurité sociale et des données à caractère personnel fiscales du Service public fédéral Finances sera réalisé par la Banque Carrefour de la sécurité sociale, qui se chargera également, en tant que tiers de confiance, de la pseudonymisation des données à caractère personnel couplées et de l'exécution d'une analyse de risque « small cell ». Au sein du Service public fédéral Finances, une séparation de fonctions stricte sera organisée entre, d'une part, le service qui met initialement les données à caractère personnel fiscales à la disposition et, d'autre part, le service qui traite les données à caractère personnel (sociales et fiscales) pseudonymisées.

5. Il est important pour le Service public fédéral Finances de pouvoir disposer, par contribuable dont le statut fiscal est repris dans le modèle de microsimulation (pour chaque trimestre et chaque employeur), du code travailleur, de la catégorie d'employeur, du type de prestation et - en vue d'un calcul correct du montant de la réduction relative au bonus à l'emploi - du salaire de référence, de l'indicateur relatif au champ d'application de la mesure, du pourcentage de prestations dans le cadre du bonus à l'emploi et du montant de base de la réduction.
6. L'organisation souhaite utiliser les données pour réaliser des simulations relatives au bonus à l'emploi. En effet, le Conseil supérieur des finances demande déjà depuis longtemps des analyses concernant la réforme du bonus à l'emploi (une réduction des cotisations sociales pour les bas salaires, sans augmentation du salaire brut, dans le but d'augmenter le salaire net). Par manque d'informations, seules des analyses concernant la suppression du bonus à l'emploi ou la généralisation du bonus à l'emploi ont pu être réalisées jusqu'à présent. Le manque de données à caractère personnel adéquates empêche des analyses de réformes plus détaillées. Des analyses concernant la réforme du bonus à l'emploi sont également demandées dans le cadre de la préparation de la réforme de l'impôt des personnes physiques. Le traitement des données à caractère personnel relatives au bonus à l'emploi s'avère nécessaire en particulier pour l'analyse du « piège à la promotion », c'est-à-dire une diminution du salaire net suite à une promotion, par exemple en raison de la perte de divers avantages. Le Service public fédéral Finances souhaite pouvoir vérifier les frais liés à une diminution éventuelle du pourcentage du bonus à l'emploi.
7. La méthode de travail suivante serait appliquée. Le Service public fédéral Finances transmet chaque année la série de données à caractère personnel (fiscales) pertinentes de son modèle de microsimulation SIRE à la Banque Carrefour de la sécurité sociale, qui y ajoute les données à caractère personnel (sociales) précitées de l'Office national de sécurité sociale et qui se charge, en tant que tiers de confiance, de la pseudonymisation des données à caractère personnel couplées (le remplacement du numéro d'identification de la sécurité sociale de l'intéressé par un numéro d'ordre unique sans signification ou la suppression ou conversion de données à caractère personnel susceptibles de permettre une identification) et de l'exécution d'une analyse de risque « small cell » (la prise de mesures appropriées pour éviter la réidentification des intéressés lorsqu'il est question de données à caractère personnel détaillées et de petits groupes). Après la transmission des données à caractère personnel ainsi couplées et pseudonymisées au Service public fédéral Finances, la Banque Carrefour de la sécurité sociale détruit ces données à caractère personnel et conserve uniquement le lien entre les numéros d'identification de la sécurité sociale des intéressés et les numéros d'ordre uniques respectifs (en vue de communications ultérieures éventuelles de données à caractère personnel dans le cadre de projets futurs).
8. Le Service public fédéral Finances implémente une stricte séparation des fonctions. Les personnes qui analysent les données à caractère personnel couplées et pseudonymisées ne peuvent en aucun cas avoir la possibilité de les confronter aux données à caractère personnel des banques de données dans lesquelles elles sont initialement traitées, c'est-à-dire avant leur couplage et pseudonymisation.

9. L'ensemble des données à caractère personnel fiscales et sociales doit permettre au Service public fédéral Finances d'appliquer de manière fictive des modifications de la réglementation à la situation d'un échantillon représentatif de contribuables, en tenant compte également des précomptes et des cotisations sociales qui leur sont applicables. Les données à caractère personnel couplées et pseudonymisées du Service public fédéral Finances et de l'Office national de sécurité sociale ne sont d'ailleurs pas couplées à d'autres données à caractère personnel en provenance d'autres sources (le destinataire ne serait d'ailleurs pas en mesure de réaliser ce couplage, puisqu'il ne dispose pour chaque intéressé que du numéro d'ordre unique sans signification).
10. Les données à caractère personnel pseudonymisées seraient conservées (par année de référence) pendant cinq ans par le Service public fédéral Finances, qui les détruirait ensuite. Le Service public fédéral Finances conserve donc chaque fois uniquement les cinq modèles les plus récents, afin de pouvoir également réaliser des simulations pour les exercices d'imposition antérieurs.
11. Les données à caractère personnel sociales et fiscales couplées et pseudonymisées par la Banque Carrefour de la sécurité sociale seraient uniquement accessibles aux collaborateurs de la direction Politique fiscale générale et Microsimulations, chargée de réaliser des études pour le Service public fédéral Finances. Les données à caractère personnel pseudonymisées ne seraient en aucun cas rendues accessibles à des tiers.
12. Le Service public fédéral Finances a désigné un délégué à la protection des données en application de l'article 37 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*.

B. EXAMEN DE LA DEMANDE

Compétence du Comité de sécurité de l'information

13. En vertu de l'article 15, § 2, de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*, toute communication de données à caractère personnel par la Banque-carrefour de la sécurité sociale ou par une institution publique de sécurité sociale à un service public fédéral, un service public de programmation ou un organisme fédéral d'intérêt public autre qu'une institution de sécurité sociale doit faire l'objet d'une délibération préalable des chambres réunies du Comité de sécurité de l'information dans la mesure où les responsables du traitement de l'instance qui communique, de l'instance destinatrice et de la Banque-carrefour de la sécurité sociale ne parviennent pas, en exécution de l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*, à un accord concernant la communication ou au moins un de ces responsables du traitement demande une délibération.

14. En l'occurrence, les données à caractère personnel seraient communiquées par l'Office national de sécurité sociale au Service public fédéral Finances, à l'intervention de la Banque Carrefour de la sécurité sociale. Les chambres réunies (chambre Autorité fédérale et chambre Sécurité sociale et Santé) du Comité de sécurité de l'information sont donc effectivement compétentes pour se prononcer sur la demande précitée de traitement de données à caractère personnel.

Licéité du traitement

15. En vertu de l'article 6 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*, le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions explicites en la matière est remplie.
16. La communication de données à caractère personnel est légitime en ce sens qu'elle est nécessaire pour le demandeur en vue de la réalisation d'une obligation légale qui lui incombe en tant que responsable du traitement, au sens de l'article 6, 1, alinéa premier, c). En vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 17 février 2002 *portant création du Service public fédéral Finances*, l'organisation a notamment pour mission de préparer, d'exécuter et d'évaluer la politique fiscale. En vertu de l'article 7/1 de l'arrêté royal organique des services opérationnels du Service public fédéral Finances du 3 décembre 2009, elle est notamment chargée de la rédaction, de la coordination, de l'implémentation et du suivi des législations dans les matières qui relèvent de sa compétence, de la réalisation d'études sur l'impact des options politiques et de l'analyse des résultats des politiques menées ainsi que de la gestion et de la mise à disposition de l'information pertinente et des sources d'information.

D'après l'article 18 de l'arrêté royal du 23 mai 2018 *relatif au Conseil supérieur des Finances*, son service d'étude a également des tâches à réaliser dans le cadre du fonctionnement du Conseil supérieur des Finances.

Principes en matière de traitement de données à caractère personnel

17. En vertu 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*, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et elles ne peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités (limitation des finalités), elles doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données), elles doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (limitation de la conservation) et elles doivent être traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité).

Limitation de la finalité

18. La communication poursuit une finalité légitime, à savoir l'exécution de simulations par le Service public fédéral Finances, en particulier en ce qui concerne la mesure du bonus à l'emploi. Le Service public fédéral Finances souhaite évaluer correctement les conséquences des propositions politiques en prêtant attention en particulier à la problématique de la « chute à la promotion ». Il a en effet été constaté que la pression fiscale et parafiscale est beaucoup plus élevée pour les travailleurs avec un salaire qui se situe entre le salaire minimum et 150% du salaire minimum. Un problème supplémentaire se pose lorsque le travailleur, suite à une augmentation de salaire, perd ses suppléments sociaux, se retrouve dans une tranche supérieur du maximum à facturer, perd le droit au tarif social pour l'énergie, ...

Minimisation des données

19. Les données à caractère personnel à communiquer sont pertinentes et non excessives par rapport à la finalité précitée.
20. Elles ont trait à environ 60.000 personnes, qui appartiennent à environ 40.000 ménages fiscaux (la moitié de ces ménages fiscaux est constituée de personnes mariées sur le plan fiscal).
21. Par intéressé, des données à caractère personnel fiscales sont traitées, à savoir des données à caractère personnel issues de la déclaration d'impôts des personnes physiques, l'âge et le sexe des contribuables et l'âge des enfants. L'âge des personnes concernées (c'est-à-dire des contribuables et des enfants) est remplacé par la classe d'âge lors de la pseudonymisation précitée des données à caractère personnel par la Banque Carrefour de la sécurité sociale.
22. Par intéressé, les données à caractère personnel sociales suivantes sont traitées : le code travailleur, la catégorie d'employeur, le type de prestation, le salaire de référence, le code « bonus à l'emploi », le montant réel du bonus à l'emploi, le pourcentage de prestations dans le cadre du bonus à l'emploi et le montant de base de la réduction. Les données à caractère personnel des déclarations d'impôts dont le Service public fédéral Finances dispose déjà ne permettent pas de déterminer les réductions de cotisations avec suffisamment de précision. La combinaison des données à caractère personnel sociales et fiscales permet de déterminer la situation financière de chaque intéressé avec suffisamment de précision et il est possible d'examiner ensuite pour chaque intéressé les conséquences de certaines mesures.

Limitation de la conservation

23. Les données sociales à caractère personnel sont mises à la disposition par l'Office national de sécurité sociale sur la base d'une liste de numéros d'identification de la sécurité sociale que la Banque Carrefour de la sécurité sociale transmet préalablement. Par année de référence, ces données sont conservées pendant cinq ans (par exemple: les données à caractère personnel reçues en 2022 sont conservées jusque fin 2027). Cette période de cinq ans permet au Service public fédéral Finances d'évaluer correctement les propositions politiques et de réaliser des simulations pour les exercices d'imposition antérieurs.

Intégrité et confidentialité

24. Conformément à l'article 14 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*, la communication de données à caractère personnel du réseau de la sécurité sociale s'effectue à l'intervention de la Banque Carrefour de la sécurité sociale, qui agit comme tiers de confiance (*trusted third party*). Elle est chargée du couplage et de la pseudonymisation des données à caractère personnel (en remplaçant le numéro d'identification de la sécurité sociale du travailleur par un numéro d'ordre unique sans signification et en supprimant ou convertissant les données à caractère personnel susceptibles de permettre une identification). Elle est également chargée de l'exécution d'une analyse de risque « small cell » (en prenant les mesures adéquates pour éviter une réidentification des intéressés). Après l'envoi au Service public fédéral Finances, la Banque Carrefour de la sécurité sociale détruit les données à caractère personnel et conserve uniquement, pendant cinq ans, le lien entre les numéros d'identification de la sécurité sociale des intéressés et les numéros d'ordre respectifs, en vue d'éventuels traitements ultérieurs des données à caractère personnel des intéressés par le Service public fédéral Finances (par exemple pour analyser l'évolution de la situation des intéressés).
25. Le Service public fédéral Finances prévoit une séparation des fonctions. Ceci implique que les personnes chargées de l'analyse des données à caractère personnel (sociales et fiscales) couplées et pseudonymisées, telles que transmises par la Banque Carrefour de la sécurité sociale, n'ont pas accès aux banques de données dans lesquelles sont reprises initialement les données à caractère personnel. Les personnes qui analysent les conséquences des éventuelles mesures politiques ne peuvent sous aucun prétexte avoir accès à des données à caractère personnel non-pseudonymisées.
26. La chambre sécurité sociale et santé du Comité de sécurité de l'information constate que le Service public fédéral Finances n'est pas en mesure de coupler les données à caractère personnel couplées et pseudonymisées par la Banque Carrefour de la sécurité sociale à d'autres données à caractère personnel en provenance de ses propres banques de données ou d'autres sources authentiques. Il ne dispose pas du numéro d'identification de la sécurité sociale nécessaire à cet effet, mais uniquement d'un numéro d'ordre unique sans signification créé par la Banque Carrefour de la sécurité sociale.
27. Lors du traitement des données à caractère personnel, les parties tiennent compte de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* et de toute autre réglementation relative à la protection de la vie privée, en particulier 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* et de la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*.

Par ces motifs,

les chambres réunies du comité de sécurité de l'information

concluent que la communication décrite de données à caractère personnel sociales et fiscales pseudonymisées par la Banque Carrefour de la sécurité sociale au Service public fédéral Finances pour la réalisation de simulations (thème « bonus à l'emploi »), telle que décrite dans la présente délibération, est autorisée moyennant le respect des mesures de protection des données qui ont été définies.

Daniel HACHÉ

Président de la chambre Autorité fédérale

Bart VIAENE

Président de la chambre Sécurité Sociale et Santé

Le siège de la chambre sécurité sociale et santé du comité de sécurité de l'information est établi dans les bureaux de la Banque Carrefour de la sécurité sociale, à l'adresse suivante: Quai de Willebroeck 38 - 1000 Bruxelles (tél. 32-2-741 83 11) et le siège de la chambre autorité fédérale du comité de sécurité de l'information est établi dans les bureaux du SPF BOSA – Boulevard Simon Bolivar 30 – 1000 Bruxelles (tél. 32-2-740 80 64).