

AVIS N° 2.446

Séance du 25 mars 2025

Avant-projet de loi concernant une sécurité sociale numérique durable – e-Gov 3.0

3.368

AVIS N° 2.446

Avant-projet de loi concernant une sécurité sociale numérique durable – e-Gov 3.0

Le projet e-Gov 3.0, lancé en 2022, vise à moderniser la collecte des données de sécurité sociale et à répondre aux besoins technologiques actuels. Dans le cadre du développement des projets de numérisation des IPSS, le Conseil national du travail a déjà émis les avis n^{os} 2.358 et 2.426, respectivement, les 28 mars 2023 et 25 juin 2024.

Dans le droit fil de ces travaux et vu le rôle crucial qu'il a endossé dans le pilotage du développement et de la mise en œuvre de ce projet, le Conseil souhaite rendre d'initiative un avis intermédiaire sur une première version de l'avant-projet de loi concernant une sécurité sociale numérique durable. Quand le gouvernement aura approuvé une version définitive, le Conseil demande à pouvoir rendre un avis à ce sujet.

L'examen de ce dossier a été confié à une commission ad hoc mixte CNT-ONSS.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 25 mars 2025, l'avis unanime suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

1 INTRODUCTION ET HISTORIQUE

Le projet e-Gov 3.0 – « Vers une sécurité sociale numérique durable » a vu le jour fin 2020 et a été élaboré par l'ONSS et l'INASTI en collaboration avec les autres institutions publiques de sécurité sociale.

Le projet a pour objectif de moderniser la collecte des données de sécurité sociale et de répondre aux besoins technologiques actuels, et ce, non seulement afin d'améliorer et de moderniser les processus existants, mais également de les simplifier.

Le Conseil a été informé dès 2022 des projets de numérisation des IPSS pour la période 2022-2026, qui seraient développés sur la base de lignes directrices pour une sécurité sociale numérique durable développées par l'ONSS et l'INASTI en concertation avec les autres institutions publiques de sécurité sociale (ci-après, IPSS).

Dans cette optique, le Conseil a émis d'initiative les avis n^{os} 2.358 du 28 mars 2023 et 2.426 du 25 juin 2024 pour réaffirmer et actualiser les principes de simplification, neutralité et faisabilité qu'il a développés dès 1996 en matière de simplification et de modernisation de l'administration sociale.

Dans les avis précités, le Conseil a souligné sa volonté de piloter le projet e-Gov 3.0 et d'être tenu informé de l'état d'avancement du projet dans son ensemble.

Dans ce cadre et à intervalles réguliers, il a pu bénéficier de l'éclairage des représentants de l'ONSS et de Sigedis sur les différentes phases d'avancement du projet de digitalisation de la sécurité sociale et il tient vivement à les remercier.

Le Conseil a ainsi notamment été informé par l'ONSS de l'état d'avancement des travaux des groupes de travail techniques relatifs au développement d'une nouvelle couche centrale de données qui devrait être couplée à un calendrier, à l'analyse des codes prestation et codes rémunération de l'actuelle DMFA, ou encore aux besoins des IPSS et leurs réseaux secondaires.

Compte tenu de son rôle de pilotage et à l'occasion des échanges avec l'ONSS, le Conseil a pu prendre connaissance d'un avant-projet de loi concernant une sécurité sociale numérique durable.

En amont du présent avis, il a déjà pu formuler un certain nombre de remarques sur cet avant-projet de loi. Celles-ci ont été prises en compte par l'ONSS.

Dans le droit fil de ses précédents avis, le Conseil a souhaité émettre d'initiative un avis sur la version adaptée de cet avant-projet de loi concernant une sécurité sociale numérique durable.

2 POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a consacré un examen attentif à l'avant-projet de loi concernant une sécurité sociale numérique durable.

Cet avant-projet de loi vise à adapter la réglementation sociale aux évolutions prévues par le projet e-Gov 3.0.

Dans le droit fil de ses précédents avis, le Conseil souhaite réitérer un certain nombre de remarques générales et spécifiques.

2.1 Remarques générales

2.1.1 Implication des partenaires sociaux

Le Conseil estime que l'avant-projet de loi qu'il a examiné constitue une première étape dans le projet de concrétisation de la couche centrale de données et dans les travaux sur le projet e-Gov 3.0 dans son ensemble.

Il souhaite d'ores et déjà souligner sa volonté de continuer à être impliqué dans les phases ultérieures de l'élaboration et la mise en œuvre de ce projet d'envergure.

Conformément à ses avis n^{os} 2.358 du 28 mars 2023 et 2.426 du 25 juin 2024, il répète son souhait de jouer un rôle crucial dans le pilotage de l'ensemble du projet e-Gov 3.0, au vu des questions tant politiques que techniques que ce projet soulève et qui nécessitent la contribution des partenaires sociaux. Les partenaires sociaux réunis au sein du Conseil sont ainsi en mesure de donner des orientations stratégiques aux travaux menés dans le cadre du projet e-Gov 3.0.

Le Conseil souhaite donc être consulté sur la version définitive de l'avant-projet de loi. Il souhaite également être consulté au préalable dans le cadre du développement de nouveaux use cases, de nouveaux services et de l'utilisation des données à de nouvelles fins, en vue de pouvoir continuer à l'avenir à les examiner à la lumière des principes de l'e-Gov 3.0 tels qu'il les a déterminés dans ses précédents avis.

2.1.2 Principes pour la simplification et la modernisation de l'administration sociale

Le Conseil se réjouit que l'avant-projet de loi intègre dans son exposé des motifs et développe plus avant les trois grands principes de simplification, de neutralité et de faisabilité, qu'il a développés et actualisés dans ses avis précédents (avis n° 1.161 du 1^{er} octobre 1996, n° 1.190 du 22 juillet 1997, n° 2.358 du 28 mars 2023 et n° 2.426 du 25 juin 2024).

Concernant les trois principes, le Conseil souligne les éléments suivants :

- Concernant le principe de neutralité, il insiste pour que les mesures qui seront proposées dans le cadre de ces projets n'entraînent :
 - a) aucune perte de droits ou d'indemnités pour les assurés sociaux. La numérisation ne peut pas aboutir à ce que – en raison de la fracture numérique – des assurés sociaux ne puissent de facto pas exercer leurs droits ;

- b) aucune augmentation des coûts salariaux pour les employeurs ;
- c) aucune perte d'éléments d'information pour les institutions publiques de sécurité sociale.

Le Conseil souhaite dans ce cadre mettre l'accent sur l'inclusion numérique, tant pour les citoyens que pour les entreprises. Il souhaiterait qu'une attention particulière soit accordée dans ce cadre à la fracture numérique et que les instruments numériques développés dans le cadre de ces projets aboutissent le cas échéant et dans la mesure du possible à l'octroi automatique des droits sociaux et à la suppression du non-recours aux droits.

La numérisation ne peut donner lieu à aucun changement de rôle au niveau de l'organisation de la sécurité sociale.

- Concernant la simplification, le Conseil rappelle qu'il importe de savoir dans quelle mesure une réelle simplification est réalisée, tout en respectant le principe de neutralité. Certaines simplifications touchent en effet à certains droits et ne peuvent avoir pour conséquence de les vider de leur substance.

Le Conseil considère qu'une simplification signifie que l'on tente d'exploiter au maximum les données disponibles, afin d'informer activement les assurés sociaux et les employeurs de leurs droits et obligations.

Cette simplification doit également être réelle et mesurable, tant pour les employeurs qui effectuent leurs formalités eux-mêmes que pour ceux qui les effectuent en passant par un mandataire, ainsi que pour les institutions de sécurité sociale et les institutions coopérantes de sécurité sociale (réseau secondaire : organismes de paiement, assureurs en matière d'accidents du travail et mutuelles).

Dans son avis n° 2.426 du 25 juin 2024, le Conseil plaide pour que l'insertion des données dans la couche centrale de données ne puisse pas entraîner de charges administratives supplémentaires tant pour les assurés sociaux, les employeurs et leurs mandataires que pour les institutions de sécurité sociale et les institutions coopérantes.

- Concernant le principe de faisabilité, le Conseil indique qu'une attention particulière devra être accordée aux difficultés auxquelles pourront être confrontés, du fait de la réforme, les employeurs, tous les acteurs directs ou indirects de la sécurité sociale et les institutions publiques de sécurité sociale dans leur gestion administrative et informatique.

Le Conseil souligne également que des délais réalistes doivent être prévus pour la mise en œuvre du projet. Les différents acteurs doivent avoir le temps d'analyser l'impact des projets en cours avant que de nouvelles phases ne soient mises en œuvre, et disposer en outre de suffisamment de temps pour leur implémentation.

2.2 Remarques spécifiques

Le Conseil formule un certain nombre de remarques spécifique au sujet des points suivants.

2.2.1 Le développement de nouveaux services tels que le calcul de la cotisation ONSS

Le Conseil remarque que l'exposé des motifs contient l'alinéa suivant : « *Ainsi, le calcul des cotisations ONSS pourra à l'avenir être facilité à partir de cette nouvelle couche de données. L'ONSS pourrait, à cette fin, développer un service à mettre à disposition des employeurs. Ce service permettrait, sous la responsabilité de l'employeur et de son prestataire de services, de soutenir le calcul des cotisations et d'alimenter la gestion des comptes des employeurs. La concrétisation de ce scénario, ou d'autres scénarios alternatifs, sera poursuivie en concertation avec les parties prenantes concernées, notamment avec les représentants des employeurs et leurs prestataires de services sociaux.* »

Le Conseil constate à cet égard que l'avancement du projet e-Gov 3.0 pourrait conduire au développement de nouveaux services qui, à ce stade, ne peuvent être identifiés mais pourraient voir le jour au fur et à mesure du développement du projet. Il retient des explications des représentants de l'ONSS qu'il n'est pas possible de limiter la formulation à la seule notion de « nouveaux services ». Il insiste toutefois pour que ce(s) service(s) ne modifie(nt) pas les rôles existants des employeurs, de leurs mandataires et d'autres acteurs éventuels, tels que les fonds sectoriels sociaux, et pour que ce(s) service(s) soi(en)t développé(s) en concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

2.2.2 Développement et priorisation des use cases

Le Conseil rappelle que des groupes de travail techniques du projet e-Gov 3.0 ont été mis en place par l'ONSS dans le courant de l'année 2023. Il s'agissait, dans un premier temps, des use cases Attestations de vacances, Compte individuel, Gestion des contingents et par la suite, des use cases Déclaration risque social dans le secteur chômage « DRS/ASR C4 » et Déclaration dans le secteur de l'assurance maladie « ZIMA ».

Ces projets d'opérationnalisation ont une longueur d'avance dans leur concrétisation par rapport au projet plus global de la mise en place de la couche centrale de données.

Il insiste dès lors pour que la poursuite du projet se fasse en respectant les priorités définies antérieurement quant aux use cases ; ces priorités augmentent les chances de réaliser l'objectif de gains rapides ayant un retour sur investissement réel et immédiat pour les employeurs (y compris leurs mandataires), les travailleurs et les institutions publiques de sécurité sociale.

Le Conseil juge primordial de continuer à donner, à l'avenir, la priorité aux use cases qui présentent les plus gros gains d'efficience pour les employeurs, leurs mandataires ainsi que pour les autres acteurs. Une révision éventuelle des priorités ne peut se faire qu'en concertation avec les partenaires sociaux.

Concrètement, le Conseil demande le déploiement des use case définis dans le premier alinéa (Attestations de vacances, Compte individuel, Gestion des contingents et par la suite, des use cases Déclaration risque social dans le secteur chômage « DRS/ASR C4 » et Déclaration dans le secteur de l'assurance maladie « ZIMA »), sans retard en raison de nouveaux use cases. Le développement de l'unique couche centrale de données doit se faire de manière modulaire sur la base des use cases prioritaires et la DMFA doit uniquement être remplacée dans la dernière phase.

Il souligne que le développement de nouveaux use cases doit être faisable pour l'ensemble des parties concernées. Les capacités de nombreux acteurs, dont certains sont financés directement par les employeurs et les travailleurs, sont limitées, et l'analyse, le développement et la mise en œuvre de nouveaux use cases vient s'ajouter à l'entretien normal et aux adaptations normales des applications.

Le Conseil réitère sa demande de recevoir chaque mois un rapportage clair au sujet de l'avancement de l'ensemble du projet e-Gov 3.0.

2.2.3 Principe de faisabilité en ce qui concerne l'entrée en vigueur

Le Conseil souligne que c'est l'article 5 (qui est dans l'intervalle devenu l'article 6) de l'avant-projet de loi concernant une numérisation durable de la sécurité sociale qui règle l'entrée en vigueur de cet avant-projet de loi : il entre en vigueur le 1^{er} juillet 2026, à l'exception de l'article 3, relatif à la sanction en cas de non-déclaration, qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2027.

Il ressort des explications fournies par l'ONSS qu'une approbation de l'avant-projet de loi dans les meilleurs délais permettra à l'ONSS de finaliser les dispositions et instructions techniques au sein de la nouvelle couche centrale de données d'ici l'été 2025. Cela donnera aux acteurs de terrain une année afin de se préparer, de sorte que les premières déclarations devraient être possibles à partir du deuxième trimestre de 2026. À partir du troisième trimestre de 2027, le régime de la déclaration mensuelle deviendrait obligatoire. Selon les précisions de l'ONSS, différentes échéances en termes d'entrée en vigueur des nouvelles mesures pourraient être prévues.

Le Conseil juge important que le principe de faisabilité soit respecté dans le cadre du projet e-Gov 3.0, idéalement, par « use case ». Il rappelle que, dans le cadre du développement des DRS, on avait déjà dû suivre un calendrier serré de 18 mois. Un délai au moins équivalent doit être prévu pour les use cases, et cela afin de disposer d'un temps de préparation et de développement suffisant et réaliste d'une part, et de pouvoir tester et garantir la fiabilité de la transmission des données d'autre part.

Il se demande s'il n'est pas opportun que le projet de loi prévoie des entrées en vigueur par phasage plutôt qu'une date fixe unique en fonction des use cases qui sont prêts à être mis en œuvre. Cette introduction par phases ne peut toutefois pas retarder inutilement le modèle de données unique (MDU).

En raison de ce même principe, le Conseil ne considère pas non plus réaliste de prévoir des entrées en vigueur distinctes pour chacune des dispositions de la loi et qui seraient antérieures à la date d'entrée en vigueur prévue par l'avant-projet de loi.

2.2.4 Protection de la vie privée

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi rappelle qu'il existe un cadre pour le traitement et l'échange des données à caractère personnel des citoyens.

En ce qui concerne le consentement du citoyen, le Conseil souhaite rappeler ce qu'il a souligné dans son avis n° 2.426 du 25 juin 2024, à savoir que l'article 6 du règlement général sur la protection des données (RGPD) porte sur la licéité du traitement des données et plus spécifiquement que son paragraphe 1^{er}, a), prévoit que « le consentement de la personne concernée est requis pour le traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques ».

Il signale à cet égard que le consentement du citoyen doit être libre, éclairé, univoque et spécifique à chaque finalité et qu'il doit être donné préalablement à tout échange électronique de ses données de sécurité sociale, en connaissance de l'objectif de l'échange qui doit être clair et légitime.

Le Conseil tient à souligner ici que ces modèles d'échanges doivent notamment respecter les principes liés au RGPD, lesquels appellent une grande prudence dans le développement de ces modèles.

Il en est ainsi du principe de la minimisation qui prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

Par ailleurs, il souhaite que, dans la phase précontractuelle, il y ait un intérêt impérieux dans le chef de l'employeur. Cela implique que l'employeur ne peut demander de mandat au travailleur que dans le cas où il subirait un désavantage direct s'il ne disposait pas des informations pour lesquelles il demande un mandat¹.

¹ Comme les use cases déjà approuvés concernant les flexi-jobs et le travail des étudiants.

Si de nouvelles situations similaires devaient se produire à l'avenir, les partenaires sociaux s'engagent à les examiner.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil demande que le caractère libre du consentement soit précisé dans la phrase « *Pour les cas où l'échange de données se situe en dehors du contexte d'une mission prévue par la réglementation, la sécurité sociale élabore un système convivial, sécurisé et conforme aux règles de protection de la vie privée permettant aux citoyens de donner et de gérer un consentement éclairé.* »

En outre, vu la spécificité du contexte de la phase précontractuelle entre un candidat et un employeur potentiel, le Conseil demande aux IPSS de développer uniquement des applications pour les situations dans lesquelles l'employeur subit un désavantage direct s'il ne dispose pas de ces informations précontractuelles². Dans le contexte de la phase précontractuelle, le Conseil demande de continuer d'assurer le respect de l'égalité de traitement entre candidats et des droits des candidats, tels que prévus notamment dans les CCT n^{os} 38 et 95, la législation antidiscrimination, les directives et règlements européens et les conventions de l'OIT. Les futurs use cases dans le contexte de la phase précontractuelle devraient se concentrer sur les candidats, les employeurs potentiels et leurs mandataires sociaux. Le consentement individuel reste une condition nécessaire pour l'échange d'informations précontractuelles.

² À l'heure actuelle, il y a deux use cases de mandats dits précontractuels. Dans ce cadre, les employeurs peuvent demander un mandat aux candidats en vue de recevoir des informations sur le fait qu'ils remplissent ou non les conditions pour exercer un flexi-job ou un travail étudiant.

L'absence de ces informations précontractuelles peut aboutir, dans ces cases, à un désavantage direct pour les employeurs. Dans cette optique, la proposition de partager les informations sur le flexi-compteur dans le contexte précontractuel n'a pas été retenue.