

Numéro du rôle : 6693
Arrêt n° 49/2019 du 4 avril 2019

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation de la loi du 1er décembre 2016 « modifiant la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et abrogeant le chapitre III, section 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce qui concerne le recouvrement par voie de contrainte par l'Office national de sécurité sociale et modifiant la loi du 24 février 2003 concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre des entreprises et l'autorité fédérale », introduit par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone.

La Cour constitutionnelle,

composée du juge J.-P. Snappe, faisant fonction de président, du président A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le juge J.-P. Snappe,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 juin 2017 et parvenue au greffe le 28 juin 2017, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me A. Daoût, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de la loi du 1er décembre 2016 « modifiant la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et abrogeant le chapitre III, section 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce qui concerne le recouvrement par voie de contrainte par l'Office national de sécurité sociale et modifiant la loi du 24 février 2003 concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre des entreprises et l'autorité fédérale » (publiée au *Moniteur belge* du 29 décembre 2016, deuxième édition).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanden Eynde et Me G. Eryvn, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 14 novembre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 5 décembre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 5 décembre 2018.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

– A –

A.1. La partie requérante demande l'annulation de la loi du 1er décembre 2016 « modifiant la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et abrogeant le chapitre III, section 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce qui concerne le recouvrement par voie de contrainte par l'Office national de sécurité sociale et modifiant la loi du 24 février 2003 concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre des entreprises et l'autorité fédérale » (ci-après : la loi du 1er décembre 2016), qui réforme de manière approfondie l'ensemble du processus de recouvrement des dettes sociales. La loi attaquée généralise le

mécanisme de contrainte comme mode de recouvrement prioritaire des cotisations sociales, alors qu'auparavant la contrainte n'était utilisée que pour un nombre limité de cas.

Ce mode de recouvrement par contrainte tend à éviter un recours systématique à un tribunal et s'inscrit dans le cadre d'une plateforme informatique dont la gestion sera confiée à un opérateur au moyen d'une concession de services publics. Cet outil informatique permettra à l'Office national de sécurité sociale (ONSS) de centraliser les titres exécutoires et de les transmettre automatiquement aux huissiers de justice territorialement compétents. L'utilisation de ce service numérique est également présentée comme une mesure purement budgétaire, dès lors que l'utilisation d'une « e-box » permettra de réduire les coûts liés à l'envoi de recommandés.

A.2.1. Le Conseil des ministres rappelle qu'auparavant, l'ONSS pouvait assigner les débiteurs devant les tribunaux judiciaires, mais aussi recourir à la contrainte (recouvrement de dettes auprès d'entreprises de titres-services, cas de fraudes, non-respect de délais de paiement octroyés à l'amiable), dans les conditions arrêtées par le Roi. Chaque année, plus de 3 000 contraintes étaient signifiées à la requête de l'ONSS, contre lesquelles l'opposition devait être introduite par voie de citation, dans un délai de quinze jours. Près de 95 % des recours portés devant les tribunaux aboutissaient, en l'absence de contestation des créances, à des jugements par défaut ou à des jugements contradictoires octroyant des termes et délais. Ce contentieux générait ainsi des frais de justice dommageables, tant pour le SPF Justice que pour l'ONSS ou pour le débiteur condamné, tenu des dépens incluant l'indemnité de procédure, sans compter les honoraires et frais d'avocat. Certains tribunaux ont même été jusqu'à condamner le fait que l'ONSS recoure à la procédure judiciaire plutôt qu'à la contrainte, eu égard au coût que représente une procédure judiciaire pour le débiteur.

La loi attaquée tend à réformer ce système, dans la continuité des conclusions adoptées en 2004 par la Cour des comptes, qui préconisait le recours à la contrainte.

A.2.2. Le Conseil des ministres constate que, bien que le recours vise l'annulation de toute la loi du 1er décembre 2016, les moyens ne sont dirigés que contre certains alinéas et paragraphes de l'article 40 de la loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de la loi du 1er décembre 2016, les autres dispositions de la loi du 1er décembre 2016 n'étant pas attaquées.

A.3. La partie requérante justifie son intérêt à agir par ses missions légales, qui sont définies à l'article 495 du Code judiciaire. Cet intérêt a déjà été admis dans plusieurs recours en annulation portés devant la Cour, notamment par l'arrêt n° 13/2017, dans lequel la Cour a jugé que les ordres d'avocats peuvent attaquer une disposition légale qui, bien que ne s'appliquant pas directement aux avocats, est susceptible de modifier l'exercice de leur profession.

En l'espèce, la partie requérante justifie d'un intérêt, dès lors qu'elle dénonce l'impact négatif de la loi attaquée tant sur l'exercice de la profession d'avocat que pour la sauvegarde des droits des justiciables.

#### *Quant au premier moyen*

A.4. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe de proportionnalité, avec le principe de légalité, avec le principe de sécurité juridique et avec le principe de *standstill*.

A.5. Le Conseil des ministres constate que les deux premières branches du moyen sont uniquement dirigées contre l'article 40, § 5, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi attaquée. Les troisième et quatrième branches du moyen sont uniquement dirigées contre l'article 40, § 2, de la loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi attaquée.

A.6.1. Dans la première branche du moyen, la partie requérante critique l'atteinte substantielle au droit d'accès au juge, en ce que la loi attaquée impose aux débiteurs de cotisations sociales des conditions procédurales qui entraîneront un surcoût financier excessif lié à l'introduction de l'action par voie de citation. L'obligation de recourir à une citation par huissier de justice pour pouvoir contester les montants que l'ONSS a

réclamés par voie de contrainte, à l'exclusion de tout autre acte introductif d'instance, augmente les coûts liés à l'accès au juge, alors même que le débiteur des cotisations sociales se trouve déjà, dans les faits, dans une situation économiquement difficile. Cet obstacle financier est *de facto* susceptible d'empêcher un employeur en difficulté financière d'accéder à un tribunal.

L'obligation de recourir à une citation est disproportionnée, dès lors que l'objectif poursuivi aurait pu être atteint si le législateur avait permis au justiciable de saisir un juge par voie de requête, les litiges concernant le recouvrement de créances de l'ONSS n'étant pas considérés comme spécifiquement complexes.

A.6.2. Les débiteurs de cotisations sociales, obligés de recourir à la citation, seront ainsi discriminés par rapport aux autres justiciables des juridictions du travail qui, conformément à l'article 704, § 1er, du Code judiciaire, peuvent introduire leur action par la voie d'une requête contradictoire, qui est, en pratique, le mode introductif d'instance privilégié devant les juridictions du travail. Les débiteurs de cotisations sociales sont également discriminés par rapport aux débiteurs fiscaux qui peuvent agir par voie de requête dans le contentieux de recouvrement dévolu au Tribunal de première instance de Bruxelles, visé à l'article 1385*decies*, alinéa 1er, du Code judiciaire.

Alors que ces catégories de justiciables se trouvent dans des situations comparables, ils sont, sans justification, traités différemment par la loi attaquée, qui impose le recours à une citation pour introduire une opposition à contrainte. Le souci de permettre un recouvrement plus rapide des créances de l'ONSS est en effet sans incidence sur le mode d'introduction de l'opposition.

A.6.3. Rien dans les travaux préparatoires de la loi du 1er décembre 2016, ni dans les avis de la section de législation du Conseil d'État ne permet de justifier le recours exclusif à la citation, qui constitue un obstacle financier excessif au droit d'accès au juge et est même contradictoire avec les propos tenus par le ministre lors des travaux préparatoires, lui qui ne voulait pas mettre en faillite des entreprises de bonne foi.

Cette mesure préjudicie d'autant plus les personnes morales en difficulté qu'elles sont expressément exclues de l'aide juridique de seconde ligne et du bénéfice de l'assistance judiciaire. Cet obstacle financier à l'accès au tribunal s'ajoute ainsi à une série d'autres mesures telles que la répétabilité des honoraires d'avocat, l'assujettissement des prestations d'avocat à la TVA et une augmentation des droits de rôle, qui, toutes, restreignent l'accès au tribunal.

A.6.4. En opérant ainsi une « inversion du contentieux », la mesure attaquée met l'ensemble des frais de recouvrement des cotisations sociales à charge du justiciable. Or, un justiciable individuel ne saurait être comparé à l'ONSS en ce qui concerne le budget alloué à la défense de ses intérêts en justice, de sorte que la mesure attaquée porte une atteinte disproportionnée à l'égalité des armes en matière judiciaire entre l'ONSS et les justiciables concernés par le recouvrement des cotisations sociales.

A.7.1. Le Conseil des ministres constate tout d'abord que l'article 43*quater* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 prévoyait déjà le recours à la citation. Lors de l'adoption du Code judiciaire, la citation constituait par ailleurs la règle de principe pour l'introduction d'une procédure contradictoire. Si les actions devant le tribunal du travail peuvent désormais être introduites par voie de requête, l'obligation de recourir à la citation est ici justifiée par le fait qu'il s'agit de contester une contrainte, soit un titre exécutoire authentique en cours d'exécution, et que la requête ne présente pas les mêmes garanties de sécurité juridique qu'une introduction par voie de citation.

La citation implique en effet l'intervention d'un huissier de justice, lequel peut conseiller le débiteur quant à la recevabilité et au fondement du recours qu'il souhaite introduire ou quant aux conséquences financières de son recours, dont l'indemnité de procédure. La citation permet aussi que l'ONSS soit informé directement et officiellement par l'huissier de justice de l'existence d'une contestation de la contrainte et puisse en arrêter l'exécution, alors que, du fait de la surcharge de certains greffes, la notification des requêtes peut prendre

plusieurs jours. Enfin, l'huissier chargé de la citation pourra informer sans délai l'huissier qui a signifié la contrainte, évitant ainsi la poursuite de l'exécution de cette contrainte alors qu'un recours a été introduit.

A.7.2. Le recours à la citation n'entrave par ailleurs pas l'accès au juge de manière disproportionnée, dès lors que les débiteurs concernés sont tous des employeurs, qui sont généralement des personnes morales. Le coût d'une citation ne peut être considéré comme excessif pour de tels débiteurs professionnels qui, si leur opposition est jugée fondée, ne supporteront pas les frais de citation qui seront mis à charge de la partie qui succombe.

La citation n'implique en aucun cas des coûts insurmontables; or, seuls des coûts insurmontables peuvent remettre en cause le droit à un recours effectif, conformément à l'arrêt n° 27/2017 de la Cour.

A.7.3. Les débiteurs de cotisations ne sont pas discriminés par rapport à d'autres catégories de justiciables.

D'une part, l'introduction d'une opposition à contrainte ne peut être assimilée à l'introduction d'une action originaire devant le tribunal du travail. En outre, l'article 704 du Code judiciaire autorise le recours à la requête, mais ne l'impose pas pour toutes les actions portées devant le tribunal du travail. Enfin, il n'est pas pertinent de considérer que les employeurs qui ne respectent pas le paiement des cotisations sociales devraient être assimilés à des allocataires sociaux qui sont en litige au sujet de leurs allocations familiales ou de leur allocation de chômage.

D'autre part, les employeurs débiteurs de cotisations ne peuvent être comparés aux débiteurs de l'administration fiscale, dès lors que les cotisations sociales et les impôts sont des créances totalement différentes, ce que la Cour a confirmé dans ses arrêts n°s 29/2002 et 182/2002.

A.7.4. Le Conseil des ministres conteste le fait qu'une inversion du contentieux engendre un coût pour le débiteur, dès lors que l'objectif de la mesure est d'éviter les frais de procédure judiciaire inutiles. En ce qui concerne la grande majorité des débiteurs qui ne contestent pas la contrainte, les économies sont évidentes. En ce qui concerne les rares débiteurs qui contestent la contrainte, les frais d'opposition n'augmenteront pas. Si l'opposition est déclarée fondée, les frais de procédure seront mis à charge de l'ONSS; si elle est déclarée non fondée, les frais de procédure seront identiques à ceux qui existaient avant la réforme.

Ainsi, depuis la mise en œuvre de la plateforme en février 2017, quelque 16 000 contraintes ont été signifiées, dont seules 122 – soit moins d'1 % – ont fait l'objet d'une opposition.

A.8.1. La partie requérante répond que le fait qu'une disposition règlementaire prévoyait déjà une opposition auparavant ne constitue pas la preuve de la régularité de ce mécanisme, lequel s'est vu conférer une valeur légale, et relève dès lors de la compétence de la Cour constitutionnelle.

Elle répond par ailleurs que l'huissier de justice n'a pas un devoir de conseil et d'information, mais uniquement un devoir de contrôle des éléments en sa possession, sans que ce devoir lui permette de refuser d'accomplir une des missions prévues par la loi. Contrairement à ce qu'avance le Conseil des ministres, la sécurité juridique que garantirait l'intervention de l'huissier de justice est relative et ne permet en aucun cas au débiteur d'être conseillé sur le bien-fondé de sa contestation, sur la régularité de la procédure ou sur l'opportunité de cette dernière. Le Conseil des ministres confond ainsi le devoir de conseil – qui incombe également à un avocat – et le devoir de transparence qui incombe à l'huissier quant aux conséquences financières de son intervention. La partie requérante ne cerne donc pas la protection juridique particulière qu'offre le recours exclusif à la citation pour introduire une opposition à contrainte.

L'objectif qui consiste à permettre à l'ONSS de mieux arrêter les procédures d'exécution des contraintes peut par ailleurs être atteint de manière moins attentatoire aux droits des débiteurs concernés, dès lors que l'État belge ne démontre pas qu'il existe un problème récurrent en ce qui concerne la communication à l'ONSS des recours dirigés contre ses contraintes. Cette argumentation indique au contraire que le choix de la citation a été fait dans le seul intérêt de l'ONSS, au détriment des débiteurs, qui se trouvent dans une situation financière plus précaire que l'ONSS.

A.8.2. En ce qui concerne le droit d'accès à un tribunal, le fait d'être employeur et personne morale ne constitue par ailleurs pas un critère de distinction pertinent et admissible. En outre, l'impact du coût de l'opposition à contrainte doit dès lors être apprécié à l'aune de la solvabilité des requérants. Or, la réalité judiciaire de ce contentieux démontre que ce sont des entreprises financièrement fragiles qui font l'objet d'une procédure de recouvrement des cotisations sociales.

Le système créé révèle ainsi une mesure budgétaire dissimulant en réalité un mécanisme volontairement onéreux, qui vise à dissuader des débiteurs en situation précaire de faire valoir leurs droits face aux éventuels abus de l'ONSS. Ce mécanisme doit aussi s'analyser au regard du contexte actuel de mise sous pression financière des justiciables pour lesquels le coût de l'accès à la justice augmente constamment. Dans ses arrêts n<sup>os</sup> 13/2017 et 27/2017, la Cour insiste d'ailleurs sur la prise en compte de l'effet cumulé de mesures qui alourdissent le coût d'un procès.

A.8.3. La partie requérante répond également que les catégories qu'elle compare sont comparables, puisqu'elles souhaitent saisir un juge pour faire valoir leurs droits. Si l'administration fiscale et l'ONSS poursuivent des missions différentes, elles décernent cependant la contrainte de la même manière, de sorte que leurs débiteurs se trouvent dans des situations comparables.

Quant aux statistiques qu'il avance, le Conseil des ministres ne précise pas les raisons pour lesquelles les débiteurs n'introduisent pas d'opposition à contrainte. Or, à défaut d'une explication, ces statistiques peuvent aussi démontrer un véritable obstacle à l'accès à la justice pour les débiteurs sociaux. Les oppositions peuvent d'ailleurs porter sur des éléments autres que le calcul des cotisations, qui impliquent une appréciation du tribunal. Une entrave supplémentaire, pour des débiteurs en difficulté, concrétisée par le coût de la procédure peut dissuader ceux-ci d'essayer de contester les décisions de l'ONSS.

A.9.1. Le Conseil des ministres réplique que la loi attaquée a permis un désengorgement des tribunaux du travail, au bénéfice des justiciables : sur les 29 830 contraintes signifiées depuis le 1er février 2017, seules 201 (soit 0,67 %) ont fait l'objet d'une opposition.

Ce nombre réduit ne traduit pas une entrave au droit d'accès à un tribunal dont disposent les débiteurs de cotisations sociales. D'une part, les contraintes ne sont signifiées que lorsque les créances ne sont pas contestées par les débiteurs. D'autre part, préalablement à toute contrainte, l'ONSS adresse un premier rappel aux débiteurs, puis un second rappel, de sorte que les cotisations impayées restent limitées. Soit ces cotisations sont contestées et font alors l'objet d'une citation, soit elles ne le sont pas et font alors l'objet d'une contrainte. Puisque seules les créances non contestées font l'objet d'une contrainte, il est normal que le pourcentage d'oppositions soit extrêmement faible.

Le Conseil des ministres rappelle que la mesure attaquée ne fait que confirmer les modalités d'opposition à contrainte qui étaient déjà prévues dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969, lesquelles n'ont jamais constitué, en plus de 25 ans d'application, une prétendue entrave au droit d'accès à un tribunal.

A.9.2. Le Conseil des ministres se fonde sur l'article 519, § 3, du Code judiciaire, qui consacre un devoir général d'information, incombant à l'huissier de justice, envers le requérant et le débiteur, pour constater que le débiteur de l'ONSS qui recourt à la citation bénéficiera de l'assistance d'un auxiliaire de justice. L'huissier de justice est également soumis à un devoir déontologique de conseil, et ceci n'empêche aucunement le débiteur de se faire assister par un avocat.

Les frais d'huissier ne représentent par ailleurs pas un coût insurmontable; ils sont tarifés par l'arrêté royal du 30 novembre 1976 « fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations ». Quant à la requête, son établissement, généralement confié à un avocat, a aussi un coût, tout comme les droits de greffe. Une requête n'est donc pas nécessairement gratuite ou moins chère que la signification d'une citation. Enfin, les articles 664 et suivants du Code judiciaire

autorisent l'assistance judiciaire des personnes physiques en difficulté financière, qui pourront ainsi bénéficier de la gratuité totale ou partielle de la citation.

A.9.3. En ce qui concerne les comparaisons effectuées par la partie requérante, le Conseil des ministres réplique que s'il fallait considérer que toute action portée devant le tribunal du travail doit l'être par requête, le texte même de l'article 704 du Code judiciaire instaurerait des inégalités entre les requérants. Le Code judiciaire instaure par ailleurs un régime de faveur en ce qui concerne les dépens au bénéfice des seuls assurés sociaux, et non des débiteurs de l'ONSS. Quant à la comparaison avec les débiteurs de l'administration fiscale, la partie requérante admet elle-même qu'ils ne sont pas pleinement comparables avec les débiteurs de l'ONSS.

Le Conseil des ministres réplique enfin que, si des points de contestation autres que ceux qui portent sur le montant de la créance peuvent être soulevés dans le cadre de l'opposition, cela reste peu vraisemblable, voire inexistant, dans la pratique.

A.10.1. Dans la deuxième branche du moyen, la partie requérante critique le délai d'opposition à contrainte fixé à quinze jours, qui a pour effet d'empêcher et de dissuader les justiciables d'exercer utilement un recours contre les contraintes de l'ONSS.

Ainsi, un délai de quinze jours réduit le temps nécessaire aux justiciables et à leurs conseils pour formuler leur argumentation dans un tel délai, la loi imposant que l'opposition soit motivée, et ce à peine de nullité, ce qui impose une analyse spécifique de la situation de chaque débiteur. Ce délai diminue aussi le temps nécessaire aux huissiers de justice pour signifier l'opposition, ce qui risque d'exposer le justiciable au paiement de frais majorés en raison de l'urgence. Un délai de quinze jours est beaucoup trop court pour permettre aux justiciables de saisir le juge dans les meilleures conditions pour contester une contrainte. Les enseignements de l'arrêt du Conseil d'État n° 233.609 du 26 janvier 2016, à l'égard d'un délai de huit jours pour le paiement des frais de mise au rôle, sont pleinement transposables en l'espèce.

A.10.2. Ce délai de quinze jours pour former opposition à contrainte discrimine également le débiteur de l'ONSS par rapport aux autres justiciables susceptibles d'introduire une action en justice devant les juridictions du travail qui disposent de délais plus longs - généralement de trois mois - pour agir (article 12ter de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, articles 28 à 30 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, et article 23 de la Charte de l'assuré social).

Le délai de quinze jours pour former opposition à contrainte discrimine également le débiteur ONSS par rapport aux autres justiciables, tels que les justiciables concernés par le mécanisme d'opposition de droit commun, qui disposent d'un délai d'un mois (article 1048 du Code judiciaire), les justiciables concernés par le recouvrement des cotisations sociales des indépendants, qui disposent aussi d'un délai d'un mois (article 47bis de l'arrêté royal du 19 décembre 1967), ou encore les justiciables qui contestent les décisions de l'administration fiscale, qui disposent d'un délai de trois mois (article 1385undecies, alinéa 2, du Code judiciaire).

A.10.3. Les arguments avancés par la ministre pour rejeter un amendement proposant de porter le délai de quinze jours à un mois ne convainquent pas. En effet, l'affirmation selon laquelle la contrainte est précédée d'un délai de trois mois au cours duquel l'ONSS prend des contacts avec les employeurs visés ne repose sur aucune base juridique et ne constitue donc aucune garantie pour le justiciable. En outre, le fait que les organisations représentant les employeurs n'aient pas sollicité un délai d'un mois ne suffit pas pour justifier cette mesure.

Ce délai de quinze jours est disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis et crée un formalisme excessif visant à dissuader les débiteurs de cotisations sociales, qu'ils soient ou non de bonne foi, d'introduire une action en justice. Or, la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'un formalisme excessif porte atteinte au droit d'exercer un recours.

A.11.1. Le Conseil des ministres estime que le délai de quinze jours pour former opposition à la contrainte n'est pas à ce point réduit qu'il empêcherait tout accès au juge.

En l'espèce, les débiteurs de l'ONSS sont des employeurs, qui sont tenus de verser, pour leur compte et pour celui de leurs salariés, les cotisations calculées sur la base des déclarations trimestrielles des employeurs. Ce mode de calcul non seulement limite en principe les recours, mais justifie aussi la brièveté du délai d'opposition à contrainte. Par ailleurs, l'employeur est parfaitement informé de sa dette avant l'envoi de la contrainte, puisque celle-ci n'est délivrée qu'au terme d'un processus amiable de recouvrement géré par l'ONSS avec l'employeur, ce qui a été confirmé par la ministre dans les travaux préparatoires.

Il est par ailleurs essentiel que l'opposition soit introduite dans les meilleurs délais, dès lors que le calcul des cotisations dues évolue de trimestre en trimestre et englobe ainsi les cotisations dues pour les travailleurs, dont le nombre peut être particulièrement important dans certaines entreprises.

Le Conseil des ministres estime par ailleurs que l'arrêt du Conseil d'État n° 233.609, auquel se réfère la partie requérante, n'est pas pertinent en l'espèce, et constate que la Cour a déjà considéré qu'un délai abrégé était pertinent pour atteindre l'objectif de célérité.

A.11.2. Selon le Conseil des ministres, les débiteurs de cotisations sociales ne sont pas comparables aux autres justiciables évoqués par la partie requérante, tels que les justiciables agissant en ce qui concerne les prestations familiales ou encore les justiciables agissant contre les sanctions civiles imposées par l'ONSS. Quant à la Charte de l'assuré social, elle a pour seul objet la protection des assurés sociaux.

Le délai d'introduction d'une opposition à jugement, prévu par l'article 1048 du Code judiciaire, ne saurait davantage être comparé au délai d'introduction d'une opposition à contrainte. En effet, le premier constitue un délai de procédure, à la différence d'un délai de forclusion ou d'un délai préfix, lesquels concernent, notamment, la possibilité d'introduction d'une action.

Enfin, la loi du 27 juin 1969 s'applique aux travailleurs et employeurs liés par un contrat de louage de travail et diffère fondamentalement du régime des travailleurs indépendants, contenu dans l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, dès lors que les cotisations sociales d'indépendants sont calculées sur la base des revenus professionnels perçus par les indépendants trois ans plus tôt, moyennant régularisation ultérieure.

Il en va de même en ce qui concerne la comparaison avec la contestation des décisions de l'administration fiscale, comme la Cour l'a jugé dans son arrêt n° 103/2011.

A.12. La partie requérante répond que l'opposition n'est pas limitée aux montants réclamés et peut porter sur des éléments de la contrainte qui nécessitent un délai d'examen suffisant, ce que ne permet pas la loi attaquée. Dans ce contexte, l'existence d'une procédure amiable – qui ne constitue, pour l'ONSS, qu'une possibilité et non une obligation – ne permet pas au débiteur de prendre connaissance à l'avance des griefs susceptibles d'être soulevés devant le tribunal. En pratique, un délai de quinze jours est disproportionné et incite les débiteurs à renoncer à défendre leurs droits.

Enfin, les catégories de justiciables qu'elle a comparées se trouvent dans des situations comparables, puisque ces justiciables doivent contester judiciairement une décision administrative prise d'autorité par un organisme de sécurité sociale.

A.13. Le Conseil des ministres réplique que l'employeur ne conteste les montants réclamés que dans des cas marginaux et qu'il disposera d'un délai de près de trois mois pour formuler ses contestations avant la signification de la contrainte, puisque deux rappels de paiement amiable lui seront adressés avant que le titre exécutoire soit délivré. Enfin, les contraintes ne sont délivrées qu'en l'absence de contestation, tandis que les créances faisant l'objet d'une contestation feront l'objet d'une citation devant le tribunal du travail.

A.14. Dans la troisième branche du moyen, la partie requérante critique le fait que le débiteur des cotisations sociales ne pourra plus contester le montant de la créance qu'en introduisant une opposition à contrainte. Cette mesure prive ainsi le justiciable du bénéfice d'un dialogue avec l'ONSS ou avec son avocat lui permettant de démontrer, à moindre coût, les éventuelles erreurs commises par l'ONSS dans son décompte.



Les débiteurs de cotisations sociales sont ainsi discriminés par rapport aux travailleurs indépendants, à l'égard desquels la contrainte ne peut être utilisée que pour autant que l'assujéti n'ait pas contesté les sommes dues à la caisse d'assurances sociales (article 47bis, § 1er, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967) et après un dernier rappel par envoi recommandé (article 46 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967). La loi attaquée ne prévoit pas expressément une étape de conciliation amiable, ni même la faculté pour le débiteur des cotisations sociales de contester les sommes réclamées par l'ONSS. Ce dernier n'est donc pas légalement obligé de prendre contact avec le débiteur avant de signifier la contrainte dont les frais seront supportés par le débiteur.

Alors que, sur le plan du recouvrement des cotisations sociales, les employeurs et les indépendants se trouvent dans des situations comparables, ils sont traités différemment sans aucune justification, en violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.15. Le Conseil des ministres constate que l'article 40, § 2, de la loi du 27 juin 1969 n'est pas une disposition nouvelle, puisqu'il reprend le contenu de l'article 43bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. Cette disposition ne prive pas l'employeur d'un dialogue avec l'ONSS.

Tout d'abord, les cotisations sont calculées sur la base des déclarations de l'employeur lui-même, de sorte qu'elles ne porteront que rarement à discussion. Ensuite, comme la ministre l'a confirmé, les règles internes de recouvrement, actées le 22 avril 2016 par le Comité de gestion de l'ONSS, prescrivent divers rappels préalables à l'employeur avant la signification d'une contrainte, ou encore l'octroi de plans amiables d'apurement, prévu expressément par l'article 40bis de la loi du 27 juin 1969, et dont les modalités sont organisées par les articles 43octies et 43decies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. C'est à l'employeur de communiquer tous les documents à l'ONSS, et, si l'employeur n'effectue pas sa déclaration ou effectue une déclaration incorrecte, l'article 22 de la loi du 27 juin 1969 prévoit également une notification préalable de la créance due, le cas échéant après avoir recueilli des renseignements auprès de l'employeur. Enfin, la Cour du travail de Bruxelles a confirmé que l'ONSS disposait du droit de faire reconnaître judiciairement sa créance, même si le débiteur a sollicité des termes et délais, de sorte qu'il n'existe pas de droit subjectif à éviter l'obtention d'un titre exécutoire, ce qui a été confirmé par la Cour du travail d'Anvers. Pour le surplus, les employeurs et les indépendants ne se trouvent pas dans des situations comparables par rapport au mécanisme de la contrainte; la Cour de cassation a d'ailleurs jugé que le dernier rappel de paiement imposé par l'article 46 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 n'est assorti d'aucune sanction.

A.16. La partie requérante répond que, contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, la loi attaquée n'impose pas à l'ONSS de réaliser une procédure de recouvrement amiable avant de faire signifier la contrainte. L'ONSS dispose simplement d'une possibilité d'organiser une procédure amiable de recouvrement, qui n'est encadrée par aucune condition légale, de sorte qu'il dispose d'une importante marge de manœuvre pour décider s'il va proposer un plan d'apurement. Les propos de la ministre dans les travaux préparatoires ne sauraient, à cet égard, suppléer au texte clair de l'article 40bis de la loi du 27 juin 1969.

A.17. Le Conseil des ministres réplique que ni l'article 40bis de la loi du 27 juin 1969, ni *a fortiori* les articles 43octies et 43decies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 ne font l'objet du recours en annulation.

En tant qu'administration fédérale, l'ONSS est régi par la loi du 27 juin 1969, mais aussi par toutes les normes supérieures, dont les articles 10 et 11 de la Constitution et les principes généraux du droit administratif. Bien que les modalités précises du recouvrement amiable ne soient pas déterminées dans la loi, l'ONSS doit dès lors respecter l'égalité entre les débiteurs de cotisations sociales, le principe de proportionnalité et le devoir de minutie. Les justiciables pourraient en toutes hypothèses soumettre d'éventuels abus à la censure des tribunaux.

A.18. Dans la quatrième branche du moyen, la partie requérante critique le fait que la compétence de délivrer le titre exécutoire (en l'espèce la contrainte) et, préalablement, la compétence de déterminer le montant des cotisations sociales impayées sont attribuées à des agents de l'ONSS, avec une possibilité de délégation trop large.

La possibilité de délégation prévue par la loi attaquée permet de confier les mêmes prérogatives que celles qui sont accordées à l'administrateur général de l'ONSS, à l'administrateur général adjoint de l'ONSS ou à un autre membre du personnel de l'ONSS : cette délégation ne portera donc pas sur des compétences secondaires, mais bien sur la compétence dans son ensemble, ce qui est d'autant plus problématique que le débiteur de cotisations sociales ne bénéficiera plus d'un contrôle *a priori* d'un juge indépendant et impartial avant la délivrance du titre exécutoire et n'aura pour seul recours que l'opposition à contrainte. La loi attaquée crée ainsi une régression illégale des droits des justiciables, tant par rapport au droit d'accès au tribunal que par rapport à leur droit à la sécurité sociale, protégé par l'article 23 de la Constitution.

A.19. Le Conseil des ministres rappelle que la Cour a jugé que la faculté, pour les institutions sociales, de procéder à la contrainte ne constitue pas une mesure disproportionnée, et que ce mécanisme existait avant la loi attaquée et ne saurait donc constituer une régression dans les droits des justiciables concernés. Il est par ailleurs inexact de dire que les débiteurs sont privés d'un accès direct au tribunal du travail, puisqu'ils peuvent agir par voie d'opposition, suspensive, devant le tribunal du travail.

En l'espèce, il est inconcevable que l'administrateur général ou l'administrateur général adjoint se charge personnellement des quelque 30 000 contraintes établies annuellement par l'ONSS. De telles décisions administratives doivent dès lors pouvoir être déléguées à des agents de l'ONSS. Pareille délégation ne confère toutefois pas à ces derniers le pouvoir de fixer unilatéralement le montant des cotisations dues; elle leur confère uniquement le pouvoir de rendre le rôle exécutoire. En effet, ces montants sont déterminés sur la base des règles de calcul établies par les articles 14 à 18 de la loi du 27 juin 1969.

Enfin, il existe un contrôle, par un juge indépendant et impartial, qui pourra être mis en œuvre par l'opposition, dès lors qu'aucune des dispositions invoquées par la partie requérante n'impose que ce contrôle soit effectué préalablement. L'opposition suspendra par ailleurs l'exécution de la contrainte.

A.20. La partie requérante répond que les limites du pouvoir de l'ONSS ne sont pas clairement définies dans la loi, de sorte que les éléments essentiels de la délégation et du pouvoir accordés à l'ONSS ne sont pas présents dans la loi attaquée.

A.21. Le Conseil des ministres réplique que la partie requérante n'identifie pas, pratiquement, les éléments qui manqueraient dans la loi attaquée.

#### *Quant au second moyen*

A.22. Le second moyen est pris de la violation de l'article 22 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, avec le principe de légalité, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de proportionnalité.

La loi attaquée prévoit la mise en place d'une concession de service public à un concessionnaire non défini, afin de créer une plateforme informatique visant, d'une part, à centraliser les titres exécutoires relatifs aux créances impayées et, d'autre part, à permettre une meilleure transmission des données des débiteurs entre l'ONSS et les huissiers de justice. Malgré l'avis positif rendu par la Commission de la protection de la vie privée, la partie requérante estime que la faculté de concession donnée à l'ONSS ne contient aucune indication, ni aucune garantie, quant à la personne ou aux qualités que doit avoir le concessionnaire pour pouvoir traiter ainsi les données à caractère personnel, alors même que la protection des données à caractère personnel joue un rôle fondamental dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale.

En ne prévoyant aucune garantie qui permette de protéger efficacement ces données, la loi viole le principe de légalité, en vertu duquel le texte légal doit énoncer clairement tous les éléments nécessaires pour assurer la protection effective de la vie privée.

A.23.1. Le Conseil des ministres constate que ce moyen est exclusivement dirigé contre l'article 40, § 8, de la loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi attaquée.

Il rappelle que la Commission de la protection de la vie privée a rendu un avis favorable sur la mesure attaquée, tenant compte de la finalité des données communiquées au soumissionnaire, lesquelles sont limitées au strict nécessaire, détaillées dans le texte légal et traitées dans le respect des principes visés à l'article 4 de la loi du 8 décembre 1992 « relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel », sous la responsabilité de l'ONSS. La loi limite également le temps de conservation de ces données à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre le but poursuivi. La loi est donc compatible avec le principe de légalité en ce qu'elle définit, conformément à ce que requiert le respect de la vie privée, les conditions de transmission des données personnelles au concessionnaire.

Par ailleurs, il n'appartient pas au législateur de définir précisément l'identité du concessionnaire de service public et de s'assurer que celui-ci respecte la réglementation en matière de vie privée; cette responsabilité relève de l'administration qui désigne le concessionnaire. Pour le surplus, la partie requérante n'identifie pas les éléments qui, à ses yeux, auraient dû être davantage déterminés dans la loi attaquée.

A.23.2. Le Conseil des ministres précise qu'à l'issue de la procédure d'appel à manifestation d'intérêt, la gestion de la plateforme informatique de l'ONSS a été confiée à la SPRL « JD Consult », à laquelle l'ONSS a imposé diverses mesures organisationnelles et techniques de sécurité. Par délibération n° 17/006 du 7 février 2017, le Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé a autorisé l'ONSS à communiquer les données à caractère personnel au concessionnaire et aux huissiers de justice compétents, dans le seul but d'assurer le recouvrement efficace des arriérés dus.

Ce concessionnaire est tenu au respect de la loi du 8 décembre 1992, de ses arrêtés d'exécution et des normes de droit européen applicables en la matière. Or, la Cour, par son arrêt n° 2/2012, a déjà jugé que l'autorisation délivrée par les instances de la Commission de la protection de la vie à une entreprise privée qui est concessionnaire de service public suffit à démontrer le respect des conditions requises par la réglementation en matière de vie privée.

A.24. La partie requérante répond que le droit à la protection de la vie privée implique des obligations négatives et positives, dont celle de veiller concrètement à adopter des mesures pour assurer le respect de ce droit. Le concessionnaire sera certes soumis à la loi du 8 décembre 1992, mais la loi attaquée aurait dû mieux définir les principales caractéristiques que doit réunir ce concessionnaire, afin de garantir le droit au respect de la vie privée des citoyens, sans laisser à l'ONSS le soin de définir lui-même les critères attendus de ce concessionnaire.

A.25.1. Le Conseil des ministres réplique que la mesure attaquée contient toutes les précisions requises par la loi du 8 décembre 1992 en vue de garantir le traitement des données des débiteurs de cotisations sociales dans le respect de leur vie privée, ce qui a été confirmé par la Commission de la protection de la vie privée. De plus, le Comité sectoriel a uniquement autorisé l'ONSS à communiquer les données à caractère personnel précitées au concessionnaire pour le recouvrement efficace des arriérés qui lui sont dus, ce concessionnaire étant également tenu de respecter les obligations découlant du Règlement général n° 2016/679 sur la protection des données (RGPD).

A.25.2. Le Conseil des ministres indique par ailleurs que le choix du concessionnaire a été réalisé compte tenu des dispositions de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession, même si celles-ci n'étaient pas encore entrées en vigueur. Le concessionnaire a donc dû justifier qu'il n'avait subi aucune condamnation pour les délits visés à l'article 50 de la loi du 17 juin 2016 et qu'il était exempt de toute cause d'exclusion facultative, telle qu'une faute professionnelle grave. Ces exigences s'appliqueront à l'avenir aux autres concessions qui seront conclues en application de la loi attaquée.

Le document de concession adopté par l'ONSS impose également des obligations de confidentialité dans le cadre de l'exécution de la concession, la divulgation d'informations confidentielles à des tiers constituant un manquement contractuel grave qui autorise l'ONSS à résilier la concession aux torts du concessionnaire.

A.25.3. Enfin, à supposer que la Cour juge les griefs fondés, le Conseil des ministres invite celle-ci à rejeter le second moyen en adoptant une interprétation de la loi selon laquelle la concession ne peut être attribuée qu'à un concessionnaire qui remplit telle ou telle garantie complémentaire.

#### *Demande subsidiaire de maintien des effets*

A.26. À titre très subsidiaire, si la Cour devait déclarer la requête fondée, le Conseil des ministres invite celle-ci à maintenir les effets des dispositions annulées, afin de garantir la sécurité juridique et la continuité du service de perception des cotisations sociales, jusqu'à l'intervention du législateur et au plus tard jusqu'au dernier jour du douzième mois suivant la date du prononcé de l'arrêt.

Il est en effet essentiel que ni les modalités de l'opposition à contrainte (premier moyen) ni les conditions d'exécution de la concession de gestion des créances de l'ONSS (second moyen) ne soient modifiées rétroactivement.

A.27. La partie requérante conteste cette demande. Elle estime que, si la requête est fondée, il est de l'intérêt des justiciables que la loi soit immédiatement annulée, sans possibilité d'en maintenir les effets à court ou moyen terme. Les motifs liés à l'organisation de l'ONSS ne convainquent pas, dès lors que, tout d'abord, l'ONSS avait l'habitude de procéder auparavant au recouvrement judiciaire de ses créances et pourrait à nouveau le faire et que, d'autre part, le Conseil des ministres n'avance aucun chiffre ou description précis. Quant à l'argument d'une insécurité juridique pour les débiteurs de l'ONSS, le Conseil des ministres reste en défaut d'expliquer ce point, qui ne peut donc être considéré comme sérieux.

A.28. Le Conseil des ministres réplique que l'adoption de la loi attaquée a généré une restructuration complète des services de recouvrement de l'ONSS, laquelle a pris plus d'un an. Un retour à l'ancien système ne pourrait donc se concevoir que moyennant l'octroi d'un délai minimal d'un an pour permettre la poursuite sereine du recouvrement des cotisations sociales. Sans cela, c'est l'ensemble du système de sécurité sociale qui pourrait être mis en péril, au détriment tant de l'État et de l'ONSS que des débiteurs sociaux, qui contribuent solidairement à son financement.

– B –

#### *Quant à la loi attaquée et son contexte*

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre la loi du 1er décembre 2016 « modifiant la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et abrogeant le chapitre III, section 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce qui concerne le recouvrement par voie de contrainte par l'Office national de sécurité sociale et modifiant la loi du 24 février 2003

concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre des entreprises et l'autorité fédérale » (ci-après : la loi du 1er décembre 2016).

La loi du 1er décembre 2016 dispose :

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. Dans l'article 12, § 3, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, remplacé par la loi du 29 mars 2012, les mots ' sans procédure judiciaire ' sont remplacés par les mots ' sans recours à une procédure judiciaire ou à la contrainte '.

Art. 3. L'article 30*bis*, § 3, alinéa 9, de la même loi, remplacé par la loi du 27 avril 2007, est abrogé.

Art. 4. L'article 40 de la même loi, remplacé par la loi du 4 août 1978 et modifié par la loi du 29 mars 2012, est remplacé par ce qui suit :

' Art. 40. § 1er. L'Office national de sécurité sociale procède au recouvrement des sommes qui lui sont dues par voie de contrainte, sans préjudice de son droit de citer devant le juge.

§ 2. Les cotisations, majorations de cotisations, intérêts de retard, les indemnités forfaitaires y compris les majorations et sommes visées aux articles 30*bis* et 30*ter* peuvent être recouvrés par voie de contrainte à partir du moment où est rendu exécutoire le rôle spécial auquel ils sont mentionnés.

Un rôle rendu exécutoire vaut titre exécutoire en vue du recouvrement.

Les rôles sont rendus exécutoires par l'administrateur général, l'administrateur général adjoint ou un membre du personnel délégué à cette fin par le Comité de gestion.

§ 3. La contrainte de l'Office national de sécurité sociale est décernée par l'administrateur général, l'administrateur général adjoint ou un membre du personnel délégué à cette fin par le Comité de gestion.

§ 4. La contrainte est signifiée au débiteur par exploit d'huissier de justice. La signification contient un commandement de payer dans les 24 heures, à peine d'exécution par voie de saisie, de même qu'une justification comptable des sommes exigées ainsi que copie de l'exécutoire.

§ 5. Le débiteur peut former opposition à la contrainte devant le tribunal du travail de son domicile ou siège social.

L'opposition est motivée à peine de nullité; elle est formée au moyen d'une citation à l'Office national de sécurité sociale par exploit d'huissier dans les quinze jours à partir de la signification de la contrainte. Les dispositions du chapitre VIII, première partie, du Code judiciaire sont applicables à ce délai, y compris les prorogations prévues à l'article 50, alinéa 2, et l'article 55 de ce Code.

L'exercice de l'opposition à la contrainte suspend l'exécution de la contrainte, ainsi que la prescription des créances contenues dans la contrainte, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur son bien-fondé. Les saisies déjà pratiquées antérieurement conservent leur caractère conservatoire.

§ 6. L'Office national de sécurité sociale peut faire pratiquer la saisie conservatoire et exécuter la contrainte en usant des voies d'exécution prévues à la partie V du Code judiciaire.

Les paiements partiels effectués en suite de la signification d'une contrainte ne font pas obstacle à la continuation des poursuites.

§ 7. Les frais de signification de la contrainte de même que les frais de l'exécution ou des mesures conservatoires sont à charge du débiteur.

Ils sont déterminés suivant les règles établies pour les actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale.

§ 8. Le recouvrement administratif et judiciaire des cotisations, majorations de cotisations, intérêts de retard, frais judiciaires, indemnités forfaitaires y compris les majorations et sommes visées aux articles 30*bis* et 30*ter*, est une mission de service public qui peut être déléguée par l'Office national de sécurité sociale à un concessionnaire. Cette mission inclut tous les actes préparatoires et d'exécution nécessaires au recouvrement administratif et judiciaire des créances impayées dont l'Office national de sécurité sociale assure le recouvrement, tels que notamment la répartition des demandes d'intervention auprès des huissiers de justice compétents, la gestion administrative et financière des huissiers de justice, la transmission électronique à ces derniers des données personnelles des débiteurs, des jugements, contraintes et autres titres exécutoires à signifier et à exécuter, le suivi et le rapportage de leur signification et exécution forcée ainsi que la gestion administrative de leurs éventuelles contestations amiables ou judiciaires.

La communication des données personnelles des débiteurs de l'Office national de sécurité sociale au concessionnaire et aux huissiers de justice et leur traitement, dans le cadre de la mission de service public visée à l'alinéa 1er, ont pour seule finalité le recouvrement des créances impayées dont l'Office national de sécurité sociale assure le recouvrement.

Les données personnelles qui peuvent être traitées conformément à l'alinéa 2 sont les données personnelles nécessaires au recouvrement des créances impayées dont l'Office national de sécurité sociale assure le recouvrement, dont celles mentionnées sur les titres exécutoires. Il s'agit des données telles que, entre autres :

- nom, prénoms, numéro de registre national, date de naissance, lieu de naissance, sexe, état civil, régime matrimonial, profession, composition familiale, coordonnées de contact (mail, téléphone,...), adresse du domicile et de la résidence, numéro de compte bancaire du débiteur ou d'un tiers saisi, revendiquant, héritier ou co-propriétaire, co-saisi, mandataire, associé;
- les titres exécutoires obtenus par l'ONSS;
- les actes d'huissiers de justice;
- les biens mobiliers ou immobiliers, corporels ou incorporels saisissables répertoriés par l'huissier de justice;
- les données devant être contenues dans les actes d'huissiers, telles que prévues par le Code judiciaire;
- le montant et la nature des dettes sociales;
- les informations échangées en vue d'assurer l'exécution des titres exécutoires;
- l'extrait du fichier des avis de saisie;
- l'état des procédures judiciaires relatives aux saisies en cours.

Les données en question sont traitées dans le respect des principes visés à l'article 4 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

L'Office national de sécurité sociale est le responsable du traitement de ces données personnelles. Il est autorisé à communiquer ces données personnelles au concessionnaire et aux huissiers de justice, en vue de leur traitement dans le respect des finalités légales déterminées à l'alinéa 3.

Le concessionnaire ne peut les conserver que le temps nécessaire pour mener à terme la procédure de recouvrement, c'est-à-dire jusqu'au paiement de la dette ou la déclaration d'irrécouvrabilité et à la clôture de l'intervention de l'huissier de justice dans la procédure en question '.

Art. 5. Dans la loi du 24 février 2003 concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre des entreprises et l'autorité fédérale, il est inséré un article 4/3 rédigé comme suit :

‘ Art. 4/3. Toutes les communications de la part des institutions de sécurité sociale avec une entreprise, un mandataire ou un curateur se font au moyen d’une technique électronique via la boîte mail sécurisée visée à l’article 4/2.

Le Roi détermine, après avis du Comité de gestion de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale, la date d’entrée en vigueur de l’alinéa 1er. La date d’entrée en vigueur peut différer selon l’institution de sécurité sociale et/ou selon le type de communication ’.

Art. 6. Dans le chapitre III de l’arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l’arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, la section 3, comportant les articles 43*bis* à 43*sexies*, inséré par l’arrêté royal du 5 août 1991, est abrogée.

Art. 7. Les articles 1er à 4 et l’article 6 entrent en vigueur le 1er janvier 2017 ».

B.2.1. La loi du 1er décembre 2016 modifie la procédure de recouvrement des créances de l’Office national de sécurité sociale (ONSS), en généralisant le recours à la contrainte :

« [Cette loi] vise à permettre à l’Office national de sécurité sociale de recourir à la contrainte pour la récupération de toutes les dettes non contestées. Le texte s’inspire très largement des dispositions qui existaient déjà au profit de cet Office mais étaient reprises dans un arrêté royal d’exécution » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, p. 3).

B.2.2. En ce qui concerne cette procédure de recouvrement par voie de contrainte, l’exposé des motifs indique que la loi attaquée exécute une décision du 8 mai 2015 par laquelle le Conseil des ministres, approuvant l’avant-projet de loi modifiant le droit de la procédure civile (devenu la « loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice », dite loi « pot-pourri I »), avait prévu :

« Les Ministres de l’Emploi, de la Santé publique et des Affaires sociales, des Pensions et des indépendants sont chargés de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour que, à partir du 1er janvier 2017, les institutions publiques de sécurité sociale soient organisées de telle façon qu’elles puissent se délivrer à elles-mêmes un titre exécutoire dans les affaires non contestées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, p. 4).



L'exposé des motifs explique :

« Cette décision découlait du point 62 du Plan Justice où l'emploi de la contrainte est imposé :

‘ Éviter les procédures inutiles est également une responsabilité des autorités et autres organismes de droit public. L'intervention du tribunal est superflue et ne constitue qu'une charge administrative si l'autorité ou l'organisme même peut se conférer un titre exécutoire sans l'intervention du tribunal (par exemple une contrainte). Pour cette raison, les autorités et organismes sont dissuadés d'initier, en pareil cas, une procédure devant le tribunal, en renvoyant systématiquement à eux pour l'ensemble des frais de justice, de sorte qu'une indemnité de procédure ne doit jamais être payée par le défendeur, même si celui-ci succombe ’.

[...] L'entièreté du processus de recouvrement judiciaire des dettes sociales est donc revu de manière approfondie. En effet, au lieu de recourir à la procédure via les tribunaux, l'ONSS donnera la priorité à l'usage de la contrainte.

Toutefois, l'usage de la contrainte n'est pas [nouveau] pour l'ONSS. À l'heure actuelle, l'ONSS recourt déjà à la contrainte en vue du recouvrement de dettes auprès d'entreprises de titres-services, dans des cas de fraude, dans le cas où les délais de paiement à l'amiable octroyés sur la base de l'article 40bis de la loi du 27 juin 1969 ne sont pas respectés et dans le cas d'un recouvrement pour le compte d'organismes étrangers de sécurité sociale. À l'exception de ce dernier cas d'espèce, cela représente environ 3000 contraintes par an par rapport à un nombre approximatif de 52 000 procédures par voie de citation.

Outre le maintien de la contrainte dans les catégories déjà existantes telles que décrites ci-dessus, le but du présent projet de loi est de procéder, dans la mesure du possible, à partir du 1er janvier 2017, également dans les cas où le recouvrement se fait encore par voie de citation au recouvrement par voie de contrainte » (*ibid.*, pp. 4-5).

B.2.3. Le commentaire de l'article 4, en projet, devenu l'article 4 de la loi du 1er décembre 2016, qui a remplacé l'article 40 de la loi du 27 juin 1969, expose :

« Cet article règle la généralisation du recours à la contrainte par l'ONSS. Le dispositif actuel prévoit une délégation au Roi pour régler les conditions et le mode de poursuite par voie de contrainte ainsi que les frais de poursuite y liés et leur mise à charge. Par cet article, toute la réglementation est ancrée dans la loi. Cela permet de promouvoir la visibilité et la sécurité juridique.

Le paragraphe 1er du nouvel article 40 reprend le contenu de l'actuel article 40, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1969, étant bien entendu que la rédaction a été adaptée à l'utilisation généralisée de la contrainte : la contrainte devient la règle et la citation l'exception » (*ibid.*, p. 8).

B.3.1. La loi du 1er décembre 2016 vise également à améliorer la communication électronique avec l'administration, en rendant obligatoire, à l'avenir, l'usage de l'e-Box entreprise :

« [Cette loi] vise, à termes, à permettre de rendre obligatoire l'usage de l'e-Box entreprise dans le cadre des relations entre l'organisme percepteur des cotisations et les employeurs et ce afin de faciliter et accélérer les procédures d'octroi de plans amiables de paiement aux employeurs confrontés à des difficultés de paiement » (*ibid.*, p. 3).

La loi du 1er décembre 2016 modifie à cette fin la loi du 24 février 2003 « concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre des entreprises et l'autorité fédérale » (ci-après : la loi du 24 février 2003).

B.3.2. En ce qui concerne l'usage de l'e-Box entreprise ainsi que son lien avec la procédure de recouvrement par contrainte, les travaux préparatoires exposent :

« L'accord de gouvernement inclut l'objectif d'augmenter l'attractivité de ses services numériques par des applications qualitatives et conviviales et, simultanément, découragera des supports papiers dans ses procédures administratives et de communication avec l'administration.

Vu l'impact de la contrainte sur les relations entre l'Office et les entreprises il est extrêmement important que la communication entre les parties se fasse par un canal clairement réglementé qui permet aux parties de communiquer d'une manière sécurisée et traçable. Dans ce sens, il est prévu que l'existant e-Box de la sécurité sociale, un mailbox sécurisé, sera utilisé comme canal de communication.

[...]

L'objectif de la généralisation de l'usage de l'e-Box est à la fois de permettre aux institutions de sécurité sociale d'envoyer aux entreprises, à leurs mandataires et aux curateurs les différents messages électroniques et courriers recommandés qui doivent l'être conformément au prescrit légal mais aussi de pouvoir communiquer avec eux en leur adressant par ce canal toutes les informations et documents pertinents.

L'ONSS favorisera également l'approche proactive de sorte que, plus que par le passé, il sera procédé à un accompagnement des employeurs ayant des problèmes de paiement au moyen de mesures tels des plans de paiement. Pour la communication dans ce cadre, l'eBox sera en mesure de représenter une valeur ajoutée significative » (*ibid.*, pp. 5-6).

Il est également exposé :

« Toutes les communications émanant de l'ONSS se font au moyen d'une technique électronique via la boîte mail sécurisée à partir de la date d'entrée en vigueur du présent article. Durant une période de transition l'ONSS continuera à envoyer certains documents en format papier aux employeurs qui n'ont pas encore activé leur e-Box entreprise, documents accompagnés d'une invitation à activer leur e-Box sans tarder.

[...]

Dès lors, complémentirement à la communication susvisée, il est créé la possibilité de rendre dorénavant obligatoire toute autre communication de manière électronique via la boîte mail sécurisée. Le Roi peut à cette fin en déterminer le moment, le cas échéant par institution, secteur ou échange de données, après avis du Comité de Gestion de la Banque-carrefour de la sécurité sociale » (*ibid.*, p. 11).

B.4.1. La loi du 1er décembre 2016 permet également « à travers une concession, le développement d'une plateforme informatisée visant à optimaliser les relations avec les huissiers de justice dans le cadre de ce recouvrement par voie de contrainte » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, p. 3).

B.4.2. En ce qui concerne cette plateforme électronique, les travaux préparatoires exposent :

« En vue d'améliorer encore la numérisation de ses activités, l'ONSS est également habilitée par le présent projet de loi à mettre sur pied une plateforme informatique unique, dont la gestion sera confiée à un opérateur par voie de concession de services publics. Cet outil informatique permettra à l'ONSS de centraliser les titres exécutoires des créances impayées dont il a la charge sur une plateforme numérique qui assurera ensuite une transmission automatisée des dossiers de recouvrement vers les huissiers de justice territorialement compétents, ainsi que le suivi administratif et la communication entre les huissiers et l'ONSS par rapport aux actes pour lesquels leur intervention est requise » (*ibid.*, p. 6).

B.5. Il ressort de ce qui précède que la loi du 1er décembre 2016 généralise l'usage de la contrainte pour le recouvrement des créances non contestées de l'ONSS.

Dans le contexte de cette procédure de recouvrement par voie de contrainte, les outils numériques sont renforcés.

D'une part, la loi attaquée prévoit que l'ONSS est autorisé à créer une plateforme informatique unique, dont la gestion sera confiée à un opérateur par voie de concession de services publics, en vue du recouvrement des cotisations dues à l'ONSS. Cette plateforme numérique permettra de centraliser les titres exécutoires des créances impayées et « assurera ensuite une transmission automatisée des dossiers de recouvrement vers les huissiers de justice territorialement compétents, ainsi que le suivi administratif et la communication entre les huissiers et l'ONSS par rapport aux actes pour lesquels leur intervention est requise » (*ibid.*, p. 6).

D'autre part, la généralisation, par phases successives, de l'e-Box entreprise vise à apporter une « valeur ajoutée significative » afin d'accompagner « les employeurs ayant des problèmes de paiement au moyen de mesures tels des plans de paiement » (*ibid.*).

#### *Quant à l'étendue du recours et du contrôle de la Cour*

B.6. La Cour détermine l'étendue du recours en annulation à partir du contenu de la requête, et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des moyens sont dirigés.

Il ressort de l'exposé des moyens que les griefs de la partie requérante portent uniquement sur l'article 40 de la loi du 27 juin 1969 « révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs » (ci-après : la loi du 27 juin 1969), tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de la loi du 1er décembre 2016. Sont plus précisément critiqués le mode d'établissement de la contrainte (article 40, §§ 2 et 3, de la loi du 27 juin 1969), les modalités de recours contre la contrainte (article 40, § 5, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969) et la possibilité de concession de service public en vue de la gestion d'une plateforme électronique destinée au recouvrement des créances impayées de l'ONSS (article 40, § 8, de la loi du 27 juin 1969).

La Cour limite son examen à ces parties de la disposition attaquée contre lesquelles des moyens sont dirigés; elle ne se prononce dès lors pas sur la constitutionnalité de l'article 40 de la loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de la loi du 1er décembre 2016, en ce qu'il généralise le recours à la contrainte pour le recouvrement des créances non contestées de l'ONSS.

B.7.1. Le Conseil des ministres souligne que l'article 40, §§ 2 et 3, et § 5, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi du 1er décembre 2016, n'est pas une disposition nouvelle, dès lors que son contenu figurait déjà dans les articles 43*bis* à 43*quater* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 « pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs » (ci-après : l'arrêté royal du 28 novembre 1969) et que ces articles n'ont jamais été contestés devant le Conseil d'État.

B.7.2. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 1er décembre 2016, l'article 40 de la loi du 27 juin 1969 permettait déjà à l'ONSS de recourir à la contrainte, selon les modalités prévues par les articles 43*bis* à 43*sexies* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, tels qu'ils avaient été insérés par l'arrêté royal du 5 août 1991 « organisant le recouvrement par voie de contrainte de certaines sommes dues à l'Office national de sécurité sociale ».

Avant leur abrogation par l'article 6 de la loi du 1er décembre 2016, les articles 43*bis* à 43*sexies* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, tels qu'ils avaient été insérés par l'arrêté royal du 5 août 1991, disposaient :

« Art. 43*bis*. Les cotisations, majorations de cotisations, intérêts de retard, les indemnités forfaitaires y compris les majorations et sommes visées aux articles 30*bis*, et 30*ter* de la loi peuvent être, dans les catégories de cas à déterminer par l'Office national de sécurité sociale, recouverts par voie de contrainte à partir du moment où est rendu exécutoire le rôle spécial auquel ils sont mentionnés.

Le rôle rendu exécutoire vaut titre exécutoire en vue du recouvrement.

Les rôles sont rendus exécutoires par l'administrateur général, l'administrateur général adjoint ou un membre du personnel désigné à cette fin par le comité de gestion.

Art. 43<sup>ter</sup>. La contrainte de l'Office national de sécurité sociale est décernée par l'administrateur général, l'administrateur général adjoint ou un membre du personnel désigné à cette fin par le comité de gestion et est signifiée au débiteur par exploit d'huissier de justice.

Elle contient commandement de payer dans les 24 heures, à peine d'exécution par voie de saisie, de même qu'une justification comptable des sommes exigées ainsi que copie de l'exécutoire.

Art. 43<sup>quater</sup>. Le débiteur peut former opposition à la contrainte devant le tribunal de son domicile ou siège social.

L'opposition est motivée à peine de nullité; elle est formée au moyen d'une citation à l'Office national de sécurité sociale par exploit d'huissier dans les 15 jours de la signification de la contrainte.

Art. 43<sup>quinquies</sup>. L'Office national de sécurité sociale peut faire pratiquer la saisie conservatoire et exécuter la contrainte en usant des voies d'exécution prévues à la cinquième partie du Code judiciaire.

Les paiements partiels effectués en suite de la signification d'une contrainte ne font pas obstacle à la continuation des poursuites.

Art. 43<sup>sexies</sup>. Les frais de signification de la contrainte de même que les frais de l'exécution ou des mesures conservatoires sont à charge du débiteur.

Ils sont déterminés suivant les règles établies pour les actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ».

B.7.3. La ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a exposé, à cet égard :

« Jusqu'à présent, la contrainte pouvait être imposée en vertu de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, il est désormais opté pour un ancrage légal de l'ensemble de la réglementation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/003, p. 7; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, pp. 3 et 8).

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 1er décembre 2016, le recours à la contrainte de l'ONSS restait exceptionnel (*ibid.*, pp. 4-5).

B.7.4. Le législateur du 1er décembre 2016 s'est approprié le contenu de dispositions réglementaires, dans le contexte d'une généralisation du recouvrement des cotisations sociales par voie de contrainte, et ce, à partir du 1er janvier 2017, date d'entrée en vigueur de la loi du 1er décembre 2016. L'insertion du contenu d'un arrêté dans une disposition légale a pour conséquence que le Conseil d'État et les cours et tribunaux ne peuvent se prononcer sur ce contenu, le contrôle de ce dernier relevant de la compétence de la Cour.

*Quant au fond*

*En ce qui concerne le premier moyen*

B.8. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe de proportionnalité, avec le principe de légalité, avec le principe de la sécurité juridique et avec l'obligation de *standstill*.

La partie requérante invoque une atteinte substantielle au droit d'accès au juge en ce que l'opposition à la contrainte ne peut être formée que par la voie d'une citation, à l'exclusion d'une requête contradictoire (première branche), dans un délai de quinze jours à dater de la signification de la contrainte (deuxième branche), sans procédure administrative préalable permettant à l'employeur de contester les montants réclamés avant la délivrance de la contrainte (troisième branche) et avec une possibilité trop large de délégation à un membre du personnel de l'ONSS (quatrième branche).

Il en résulterait une régression injustifiée des droits des justiciables, tant par rapport au droit d'accès au juge que par rapport au droit à la sécurité sociale protégé par l'article 23 de la Constitution.

B.9.1. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 14, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par un principe général de droit.

L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à un recours effectif devant une instance nationale à toute personne dont les droits et libertés mentionnés dans cette Convention ont été violés.

L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial.

B.9.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.9.3. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, et charge les différents législateurs de garantir les droits économiques, sociaux et culturels y mentionnés, dont « 2° le droit à la sécurité sociale [...] ».

B.10.1. Lorsque sont en cause des dispositions garantissant des droits fondamentaux dont le respect peut être invoqué directement devant un juge, le fait d'invoquer une obligation de *standstill* n'est pas pertinent.

B.10.2. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 62/2018 du 31 mai 2018, il n'existe pas d'obligation de *standstill* découlant des dispositions constitutionnelles et conventionnelles invoquées, à l'exception de l'article 23 de la Constitution.

B.11.1. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.



B.11.2. Si des cotisations de sécurité sociale participent du droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, il n'en va pas de même des modalités de recouvrement de ces cotisations, à tout le moins lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de porter atteinte à la substance même du droit à la sécurité sociale.

Une procédure de recouvrement par voie de contrainte des créances impayées de l'ONSS n'est pas susceptible de porter atteinte à la substance du droit à la sécurité sociale. La disposition attaquée ne saurait, partant, violer le droit à la sécurité sociale, garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

B.11.3. Le premier moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'obligation de *standstill*, n'est pas fondé.

B.12. Il convient maintenant d'examiner si la disposition attaquée viole les autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles, combinées le cas échéant avec les autres principes précités qui sont invoqués dans le moyen.

La Cour examine d'abord les troisième et quatrième branches du moyen, qui concernent la délivrance de la contrainte (article 40, §§ 2 et 3, de la loi du 27 juin 1969), puis les deux premières branches du moyen, qui concernent les modalités de recours contre la contrainte (article 40, § 5, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969).

*En ce qui concerne la délivrance de la contrainte (article 40, §§ 2 et 3, de la loi du 27 juin 1969)*

B.13. Dans la troisième branche du moyen, la partie requérante critique l'absence de procédure amiable préalable à la contrainte, qui empêcherait le débiteur de cotisations sociales d'en contester les montants et l'obligerait dès lors à recourir à une procédure judiciaire pour s'opposer à la contrainte.

Les débiteurs de cotisations sociales soumis au régime des travailleurs salariés seraient ainsi discriminés par rapport aux débiteurs de cotisations sociales soumis au régime des travailleurs indépendants, à l'égard desquels la contrainte ne peut être utilisée que pour autant que l'assujetti n'ait pas contesté les sommes dues aux caisses d'assurances sociales (article 47*bis*, § 1er, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967) et après un dernier rappel par envoi recommandé (article 46 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967).

B.14.1. L'article 20, § 7, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, modifié par la loi du 20 juillet 2005, dispose :

« Sans préjudice de leur droit de citer devant le juge, les caisses visées par le présent article peuvent, en tant qu'organismes percepteurs des cotisations, également procéder au recouvrement des sommes qui leur sont dues par voie de contrainte.

Le Roi règle les conditions et les modalités de poursuite par voie de contrainte ainsi que les frais résultant de la poursuite et leur mise à charge ».

Cette disposition a été adoptée en vue d'étendre, en ce qui concerne le régime des travailleurs indépendants, la possibilité de recouvrement des cotisations sociales par voie de contrainte qui avait été introduite dans le régime des travailleurs salariés (articles 40 et 40*bis* de la loi du 27 juin 1969, respectivement remplacé et inséré par les lois des 4 août 1978 et 3 juillet 2005).

B.14.2. Mettant en œuvre l'article 20, § 7, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 précité, les articles 46 et 47*bis* de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 « portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants » (ci-après : l'arrêté royal du 19 décembre 1967) disposent :

« Art. 46. Avant de procéder au recouvrement judiciaire ou au recouvrement par voie de contrainte, les caisses d'assurances sociales doivent, en tout état de cause, envoyer à l'assujetti un dernier rappel par lettre recommandée à la poste mentionnant les sommes sur lesquelles portera ledit recouvrement.

Ce rappel peut être envoyé par l'intermédiaire d'un huissier de justice.

Ce rappel doit mentionner, à peine de nullité, qu'à défaut pour l'assujetti de contester les sommes qui lui sont réclamées ou de solliciter et d'obtenir des termes et délais de paiement, par lettre recommandée à la poste, dans le mois de la signification ou de la notification du rappel, la caisse d'assurances sociales pourra procéder au recouvrement de ces sommes par la voie d'une contrainte.

L'octroi de termes et délais par la caisse d'assurances sociales suspend la délivrance d'une éventuelle contrainte ainsi que le recouvrement par voie judiciaire pour autant que l'accord passé entre la caisse d'assurances sociales et l'assujetti soit respecté par ce dernier ».

« Art. 47bis. § 1er. Pour l'application de l'article 20, § 7, de l'arrêté royal n° 38, les cotisations, ainsi que les majorations, intérêts de retard et autres accessoires peuvent être recouverts par voie de contrainte par la caisse d'assurances sociales à laquelle ils sont dus pour autant que l'assujetti n'ait pas contesté les sommes qui lui ont été réclamées ou sollicité et obtenu l'octroi de termes et délais de paiement, dans les conditions et délai énoncés à l'article 46.

§ 2. Les cotisations, ainsi que les majorations, intérêts de retard et autres accessoires peuvent être recouverts par voie de contrainte par la caisse d'assurances sociales à laquelle ils sont dus à partir du moment où est rendu exécutoire le rôle spécial auquel ils sont mentionnés.

Le rôle spécial contient :

- 1° les coordonnées de la caisse d'assurances sociales créancière;
- 2° les nom, prénom, adresse et numéro national du travailleur indépendant débiteur ou, le cas échéant, de la personne solidairement responsable du paiement des cotisations, ou les dénomination, siège et numéro d'entreprise si cette dernière est une personne morale;
- 3° un décompte détaillé des cotisations, majorations, intérêts de retard et autres accessoires dus à la caisse et pour le recouvrement desquels elle procède par voie de contrainte;
- 4° la motivation de l'utilisation de la contrainte;
- 5° la date du visa exécutoire;
- 6° la date d'envoi;
- 7° la date ultime de paiement;
- 8° les recours dont dispose le débiteur ainsi que les délais dans lesquels il peut les introduire valablement.

Le rôle rendu exécutoire vaut titre exécutoire en vue du recouvrement.

Les rôles sont rendus exécutoires par un ou plusieurs membres du personnel de la caisse d'assurances sociales créancière, désignés à cette fin par le conseil d'administration et dûment agréés par le Ministre des Classes moyennes.

§ 3. La contrainte de la caisse d'assurances sociale créancière est décernée par un membre de son personnel désigné à cette fin par le conseil d'administration.

§ 4. La contrainte est signifiée au débiteur par exploit d'huissier. La signification contient commandement de payer dans les 24 heures, à peine d'exécution par voie de saisie, de même qu'une justification comptable des sommes exigées ainsi qu'une copie de l'exécutoire.

Les intérêts moratoires tels que prévus à l'article 1153 du Code civil sont dus à partir du jour de la signification.

§ 5. Le débiteur peut former opposition à la contrainte devant le tribunal du travail de son domicile ou de son siège social.

L'opposition est motivée à peine de nullité; elle est formée au moyen d'une citation à la caisse d'assurances sociales par exploit d'huissier dans le mois de la signification de la contrainte, sans préjudice de l'application des articles 50, alinéa 2, et 55 du Code judiciaire.

L'exercice de l'opposition suspend l'exécution de la contrainte jusqu'à ce qu'il ait été statué sur son bien-fondé.

§ 6. La caisse d'assurances sociales créancière peut faire pratiquer la saisie conservatoire et exécuter la contrainte en usant des voies d'exécution prévues à la cinquième partie du Code judiciaire.

Les paiements partiels effectués en suite de la signification d'une contrainte ne font pas obstacle à la continuation des poursuites.

§ 7. Les frais de signification de la contrainte de même que les frais de l'exécution ou des mesures conservatoires sont à charge du débiteur.

Ils sont déterminés suivant les règles établies pour les actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ».

B.15.1. L'article 40, § 2, de la loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été remplacé par la loi du 1er décembre 2016, dispose :

« Les cotisations, majorations de cotisations, intérêts de retard, les indemnités forfaitaires y compris les majorations et sommes visées aux articles 30*bis* et 30*ter* peuvent être recouvrés par voie de contrainte à partir du moment où est rendu exécutoire le rôle spécial auquel ils sont mentionnés.

Un rôle rendu exécutoire vaut titre exécutoire en vue du recouvrement.

Les rôles sont rendus exécutoires par l'administrateur général, l'administrateur général adjoint ou un membre du personnel délégué à cette fin par le Comité de gestion ».

B.15.2. Cette disposition permet à l'ONSS de se délivrer un titre exécutoire en vue du recouvrement des « cotisations, majorations de cotisations, intérêts de retard, [des] indemnités forfaitaires y compris les majorations et sommes visées aux articles 30*bis* et 30*ter* ».

B.16.1. La Cour doit examiner si, en ce que la disposition attaquée n'organise pas la procédure préalable à la délivrance de la contrainte en vue du recouvrement des montants précités, cette disposition crée une différence de traitement injustifiée entre les débiteurs de cotisations sociales, selon qu'ils relèvent du régime des travailleurs salariés ou du régime des travailleurs indépendants.

B.16.2. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.17.1. En ce qui concerne la communication avec les employeurs, préalablement à l'usage de la contrainte, les travaux préparatoires indiquent :

« L'ONSS favorisera également l'approche proactive de sorte que, plus que par le passé, il sera procédé à un accompagnement des employeurs ayant des problèmes de paiement au moyen de mesures tels des plans de paiement. Pour la communication dans ce cadre, l'eBox sera en mesure de représenter une valeur ajoutée significative » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, p. 6).

B.17.2. Dans le cadre du rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales, la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a également expliqué :

« La contrainte ne sera toutefois pas introduite sans discernement. Il se déduit en outre du constat que la plupart des actions en justice intentées par l'ONSS aboutissent à l'établissement de plans de paiement judiciaires qu'il convient également d'améliorer la procédure administrative. En effet, il va de soi que tout employeur qui éprouve des difficultés de paiement et qui a dès lors demandé un plan de paiement au tribunal fera opposition devant le tribunal lorsqu'il recevra une contrainte afin de récupérer l'avantage dudit plan de paiement.

La généralisation sans discernement de la contrainte pourrait ainsi avoir comme conséquence que le nombre d'affaires en justice concernant les cotisations de l'ONSS ne diminue pas de manière significative. Il est donc préférable de ne pas mettre directement le couteau sur la gorge de l'employeur confronté à des difficultés de paiement temporaires, mais de lui laisser une marge de manœuvre au moyen d'un plan de remboursement administratif.

La généralisation de la contrainte s'accompagnera dès lors d'un renforcement du régime actuel des plans de remboursement administratif afin d'éviter la mise en faillite d'entreprises de bonne foi qui éprouvent néanmoins des difficultés de paiement temporaires.

[...]

Dès lors que la généralisation de l'utilisation de la contrainte et (surtout) le renforcement du recours aux plans de paiement entraînera une augmentation du nombre d'envois recommandés, le projet de loi à l'examen prévoit aussi que ces envois s'effectueront par voie électronique dans tout le secteur de la sécurité sociale, ce qui se traduira, sur le plan technique, par l'utilisation d'une *e-box*.

Afin d'éviter qu'un employeur soit soudainement confronté à une saisie parce qu'il n'a pas prêté attention à sa *e-box*, une entrée en vigueur en phases est prévue. Le timing des envois recommandés au moyen de l'*e-box* sera fixé par un arrêté royal, sur lequel le comité de gestion de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale devra donner son avis » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/003, pp. 3-4).

B.17.3. À des questions soulevées par des parlementaires, la ministre a également répondu :

« La contrainte peut bel et bien être contestée :

- lorsque l'ONSS est déjà intervenu d'office, l'employeur en est informé par un envoi recommandé. Dans ce cas, il a la possibilité de contester administrativement la décision, ce qui entraînera une suspension du recouvrement, à moins qu'il ne soit question de fraude manifeste ou que les dettes risquent d'être prescrites;

- en l'absence de contestation, l'ONSS procède au recouvrement administratif des dettes. Si l'employeur ne paie pas, il recevra une mise en demeure. S'il ne paie toujours pas et qu'il ne convient pas d'un plan de paiement avec l'ONSS, celui-ci rédigera une contrainte qui pourra encore faire l'objet d'un recours devant le tribunal du travail » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/003, p. 8).

B.17.4. La ministre a également indiqué que le délai de quinze jours pour former opposition « est précédé d'un délai de trois mois au cours duquel l'ONSS prend déjà contact à trois reprises avec les employeurs visés » (*ibid.*, p. 10).

B.18.1. En vertu de l'article 21, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1969, tout employeur assujetti est tenu de faire parvenir à l'ONSS une déclaration justificative du montant des cotisations dues.

En vertu de l'article 34, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, le montant des cotisations est dû par l'employeur à l'ONSS aux quatre dates suivantes de chaque année : 31 mars, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre.

B.18.2. L'article 22 de la loi du 27 juin 1969 prévoit qu'en l'absence de déclaration trimestrielle ou en cas de déclaration incomplète ou inexacte, l'Office national de sécurité sociale établit d'office le montant des cotisations dues, sur la base des éléments déjà en sa possession ou sur la base des renseignements recueillis auprès de l'employeur (article 22, alinéa 1er) et que le montant de la créance établie est « notifié à l'employeur (ou au curateur) par lettre recommandée » (article 22, alinéa 2).

Dans cette hypothèse, l'employeur reçoit une notification par lettre recommandée de la créance de cotisations sociales établie d'office par l'ONSS.

B.18.3. L'article 28, § 1er, de la loi du 27 juin 1969 prévoit que l'employeur qui ne verse pas les cotisations dans les délais fixés par le Roi est redevable d'une majoration de cotisation et d'un intérêt de retard fixé à 7 % (article 28, § 1er, alinéa 1er); la majoration de cotisation ne peut toutefois être supérieure à 10 % des cotisations dues (article 28, § 1er, alinéa 2).

Le non-respect des obligations de déclaration et de versement des cotisations sociales fait l'objet d'une indemnité forfaitaire (articles 28, § 2, 29 et 30), pour laquelle l'ONSS peut décider d'accorder à l'employeur une exonération ou une réduction.

Les articles 30*bis* et 30*ter* de la loi du 27 juin 1969 prévoient des hypothèses de responsabilité solidaire pour le paiement des dettes sociales.

B.18.4. En ce qui concerne les possibilités de recouvrement amiable, l'article 40*bis* de la loi du 27 juin 1969, inséré par l'article 43 de la loi du 3 juillet 2005 portant des dispositions diverses relatives à la concertation sociale, dispose :

« L'Office peut octroyer amiablement des termes et délais à ses débiteurs, selon les conditions et modalités déterminées par le Roi après avis du Comité de gestion, avant de citer devant le juge ou de procéder par voie de contrainte ».

B.18.5. Figurant sous la section 4 « Recouvrement amiable » du Chapitre III de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, les articles 43*octies* et 43*decies* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, tels qu'ils ont été remplacés par l'arrêté royal du 1er décembre 2016, organisent la possibilité, pour l'ONSS, d'octroyer un ou des plans d'apurement aux employeurs qui en font la demande, préalablement au recouvrement par voie de contrainte :

« Art. 43*octies*. L'Office peut octroyer un ou des plan(s) d'apurement, consistant en des termes et délais amiablement octroyés aux employeurs débiteurs qui en font la demande, dès lors que celle-ci porte sur toute la dette échue à la date à laquelle la demande est introduite ou sur une dette à échoir dont le montant en cotisations est connu par l'ONSS.

Conformément à l'article 40*bis* de la loi du 27 juin 1969 et par dérogation à l'alinéa 1er, sont cependant exclues de la possibilité d'obtention d'un plan d'apurement les dettes échues faisant déjà l'objet de poursuites judiciaires ou de recouvrement par voie de contrainte par l'Office ».

« Art. 43*decies*. § 1er. Le plan d'apurement visé à l'article 43*octies* ne dépasse pas douze mensualités.

Elles peuvent cependant s'étendre jusqu'à vingt-quatre mensualités lorsque l'employeur démontre à l'aide de tous les éléments et/ou documents sollicités par l'Office que l'octroi d'un délai supérieur à douze mensualités est l'unique moyen de pouvoir apurer sa dette tout en maintenant la viabilité de son entreprise.

Dans l'hypothèse visée à l'alinéa 2, la requête de l'employeur fait l'objet d'une analyse financière approfondie sur base des documents comptables et financiers de l'entreprise ainsi que de tout document probant quant à la viabilité de celle-ci.



§ 2. L'Office calcule les paiements mensuels sur une dette établie compte tenu des sanctions civiles applicables et d'un calcul des intérêts, arrondi à l'euro supérieur, anticipant l'apurement de la dette en cotisations prévu dans le plan d'apurement.

Le plan prévoit toujours un premier paiement immédiat, au plus tard dans les dix jours qui suivent la date présumée de réception du plan de paiement.

La surveillance du respect d'un plan de paiement par l'employeur a lieu une fois par mois et tient compte des échéances convenues.

§ 3. Le plan d'apurement est envoyé par lettre recommandée et sort ses effets le 3<sup>e</sup> jour ouvrable suivant la date de son expédition, sauf si le destinataire apporte la preuve du fait qu'il a reçu l'envoi recommandé après ce délai de trois jours auquel cas cette nouvelle date sera prise en compte ».

B.19.1. Bien que la disposition attaquée ne détaille pas la procédure préalable à la délivrance de la contrainte, il ressort des travaux préparatoires cités en B.17 que la contrainte ne peut être décernée par l'ONSS que si elle a été précédée de plusieurs contacts avec l'employeur, le cas échéant, par le canal de la e-Box entreprise, pendant un délai minimal au cours duquel l'employeur doit avoir eu la possibilité de prendre connaissance et de contester, le cas échéant, les montants dus et de solliciter un plan de recouvrement amiable.

L'existence d'une procédure administrative préalable à la délivrance de la contrainte est également confirmée par les documents communiqués par le Conseil des ministres, qui montrent que le Comité de gestion de l'ONSS a souligné en avril et en mai 2016 la nécessité d'une démarche proactive de l'ONSS, et notamment la nécessité de contacts directs et rapides avec les employeurs, comme une condition de l'effectivité de la généralisation de la contrainte.

B.19.2.1. La procédure préalable à la délivrance de la contrainte doit par ailleurs s'interpréter compte tenu du fait que la contrainte ne peut être délivrée par l'ONSS pour le recouvrement de « cotisations, majorations de cotisations, intérêts de retard [et] indemnités forfaitaires y compris les majorations et sommes visées aux articles 30*bis* et 30*ter* », que pour autant que ces montants n'aient pas été contestés par l'employeur débiteur.

Le recours à la contrainte généralisée est en effet conçu pour « toutes les dettes non contestées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, p. 3; voy. aussi *ibid.*, p. 4). Le fait que la contrainte ne peut être décernée que pour des « cotisations incontestablement dues » est aussi confirmé dans les travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 2005 portant des dispositions diverses relatives à la concertation sociale, précitée, qui a inséré l'article 40*bis* de la loi du 27 juin 1969 concernant les termes et délais amiables (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1767/003, p. 24).

B.19.2.2. Le caractère « non contesté » des créances de cotisations sociales qui peuvent faire l'objet de la contrainte délivrée par l'ONSS a pour conséquence que doit être organisée, préalablement à la délivrance de la contrainte, une procédure assurant la possibilité, pour le débiteur concerné, de contester les créances en cause.

B.19.3. Il découle de ce qui précède que la condition selon laquelle il doit s'agir de créances de cotisations sociales non contestées et la condition selon laquelle le débiteur doit avoir été mis en demeure par lettre recommandée préalablement à l'envoi de la contrainte de l'ONSS impliquent qu'une contrainte ne peut être valablement décernée qu'après que le débiteur a ignoré, par son absence de réaction, plusieurs possibilités de contester les prétentions de l'ONSS. En effet, le caractère non contesté de la créance implique qu'au moment où la contrainte de l'ONSS est décernée, il n'existe aucun « litige » réel au sujet duquel un juge doit se prononcer.

B.20.1. Ces exigences préalables au recouvrement par voie de contrainte sont, pour le surplus, directement inspirées de la procédure de recouvrement organisée par les articles 46 et 47*bis* de l'arrêté royal du 19 décembre 1967, ainsi que de la procédure de recouvrement de dettes d'argent non contestées, organisée par les articles 1394/20 et suivants du Code judiciaire, insérés par les articles 33 et suivants de la loi du 19 octobre 2015 « modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice » (loi « Pot-Pourri I »). Comme il a d'ailleurs été dit en B.2.2, la loi attaquée s'inscrit dans le prolongement de la loi Pot-Pourri I.

B.20.2. La mise en demeure préalable à la contrainte doit permettre à l'employeur débiteur (1) de prendre connaissance d'une description claire et d'une justification des différents montants qui lui sont réclamés et qui feront, le cas échéant, l'objet du recouvrement par voie de contrainte (cotisations, majorations de cotisations, intérêts de retard, indemnités forfaitaires y compris les majorations et sommes visées aux articles 30*bis* et 30*ter*), (2) de contester ces montants auprès de l'ONSS ou (3) de solliciter un plan de recouvrement amiable qui suspendrait la délivrance d'une éventuelle contrainte. Cette mise en demeure doit énoncer les possibilités dont dispose le débiteur pour réagir, et doit déterminer les modalités de contestation de la créance.

Par conséquent, si après avoir reçu la mise en demeure par lettre recommandée, l'employeur débiteur conteste, même de façon sommaire, l'existence, le montant ou l'exigibilité de la dette de cotisations sociales, la disposition attaquée ne peut être appliquée, même si cette contestation n'est manifestement pas fondée. Dans ce cas, l'ONSS doit s'adresser au juge compétent pour contraindre le débiteur au paiement de la créance contestée. Toutefois, le simple défaut de paiement de la dette ne constitue pas en soi une contestation permettant d'exclure la possibilité de décerner une contrainte.

B.20.3. Les exigences préalables, mentionnées en B.20.2, constituent en effet des garanties essentielles pour le débiteur de cotisations sociales, mais aussi des conditions indispensables pour atteindre l'objectif poursuivi en l'espèce, à savoir une diminution du contentieux pour les créances « non contestées » de l'ONSS.

B.20.4. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires cités en B.3 que le législateur a décidé, dans le cadre de la généralisation de la contrainte, d'instaurer, à terme, l'usage généralisé d'une e-Box entreprise, pour les communications avec les employeurs, conçue comme représentant « une valeur ajoutée significative » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, p. 6).

Même si l'usage obligatoire de l'e-Box pour toutes les communications entre les institutions de sécurité sociale et une entreprise, un mandataire ou un curateur n'est pas encore en vigueur, il appartient à l'ONSS de veiller à assurer une communication avec les employeurs qui respecte les garanties énumérées en B.20.2.

B.21. Dans la mesure où le législateur a omis de prévoir une procédure préalable à la délivrance de la contrainte par l'ONSS et de définir les exigences auxquelles cette procédure doit répondre, le débiteur de l'ONSS se trouve privé, sans justification, des garanties essentielles énumérées en B.20.2.

B.22. Le moyen, en sa troisième branche, est fondé, mais uniquement en ce que l'article 40 de la loi du 27 juin 1969 ne prévoit pas une procédure préalable à la délivrance de la contrainte et contenant les garanties énumérées en B.20.2.

Il appartient au législateur de formaliser ces garanties en adoptant une disposition qui complète l'article 40 de la loi du 27 juin 1969.

B.23. Dès lors qu'une contrainte qui ne respecterait pas ces garanties essentielles ne pourrait constituer un titre exécutoire valable, il convient de maintenir les effets de la disposition attaquée, dans la mesure indiquée dans le dispositif.

B.24. Dans la quatrième branche du moyen, la partie requérante critique le fait que la compétence de délivrer le titre exécutoire (en l'espèce la contrainte) et, préalablement, la compétence de déterminer le montant des cotisations sociales impayées soient attribuées à des agents de l'ONSS, avec une possibilité trop large de délégation et sans contrôle juridictionnel préalable avant la délivrance du titre exécutoire.

B.25. L'article 40, § 2, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été remplacé par la loi du 1er décembre 2016, dispose :

« Les rôles sont rendus exécutoires par l'administrateur général, l'administrateur général adjoint ou un membre du personnel délégué à cette fin par le Comité de gestion ».

Ce rôle rendu exécutoire vaut titre exécutoire (article 40, § 2, alinéa 2), en vue du recouvrement par voie de contrainte des « cotisations, majorations de cotisations, intérêts de retard, [et] indemnités forfaitaires y compris les majorations et sommes visées aux articles 30*bis* et 30*ter* » (article 40, § 2, alinéa 1er).

L'article 40, § 3, de la loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été remplacé par la loi du 1er décembre 2016, dispose :

« La contrainte de l'Office national de sécurité sociale est décernée par l'administrateur général, l'administrateur général adjoint ou un membre du personnel délégué à cette fin par le Comité de gestion ».

B.26. L'exposé des motifs de la loi du 1er décembre 2016 indique à ce sujet :

« Le paragraphe 2 du nouvel article 40 reprend le contenu de l'actuel article 43*bis* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui traite du rôle et du fait de rendre exécutoire ce rôle.

Afin de mettre le texte en concordance avec l'utilisation généralisée de la contrainte, un certain nombre de modifications rédactionnelles ont été apportées. Le renvoi actuel au recouvrement par voie de contrainte dans les catégories de cas à déterminer par l'Office national de Sécurité sociale est ainsi devenu superflu et est supprimé. Là où jusqu'ici – outre l'administrateur général et l'administrateur général adjoint – un membre du personnel désigné à cette fin par le Comité de Gestion dispose également du pouvoir de rendre les rôles exécutoires, cette dernière catégorie est dans la nouvelle réglementation remplacée par un membre du personnel auquel ce pouvoir a été délégué par le Comité de gestion.

Le paragraphe 3 du nouvel article 40 reprend une grande partie du contenu de l'article 43*ter*, alinéa 1er, de l'arrêté royal précité du 28 novembre 1969. Ce paragraphe détermine la personne qui rend la contrainte exécutoire. Tout comme pour le rôle rendu exécutoire, la même adaptation terminologique est appliquée ici » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, pp. 8-9).

B.27. Si, compte tenu de la volonté d'éviter des procédures judiciaires inutiles pour le recouvrement des arriérés de cotisations sociales, il peut être admis que l'ONSS est investi du pouvoir de récupérer ces arriérés par voie de contrainte, il appartient au législateur de ménager un juste équilibre entre les droits des débiteurs concernés et ceux de l'autorité publique investie du pouvoir de décerner des contraintes.

B.28. Conformément à l'article 40, § 2, alinéa 3, et § 3, de la loi du 27 juin 1969, un membre du personnel délégué à cette fin par le Comité de gestion de l'ONSS peut, respectivement, rendre le rôle spécial exécutoire en vue du recouvrement par voie de contrainte et décerner la contrainte.

Cette possibilité de délégation à un agent de l'ONSS est justifiée par la charge administrative que peut représenter la gestion quotidienne du recouvrement par voie de contrainte des cotisations sociales dues à l'ONSS. Il serait en effet irréaliste d'exiger que l'administrateur général ou l'administrateur général adjoint de l'ONSS décernent eux-mêmes les contraintes de l'ONSS.

B.29.1. Cette possibilité de délégation n'est toutefois pas de nature à porter atteinte aux droits des débiteurs concernés.

B.29.2. Le membre du personnel délégué par le Comité de gestion ne peut en effet rendre le rôle spécial exécutoire et décerner la contrainte qu'au nom et pour le compte du créancier public qu'est l'ONSS. Pour l'exercice de cette compétence, l'agent de l'ONSS doit respecter le mode de calcul des montants qui peuvent être recouverts par voie de contrainte, conformément aux articles 14 à 18 et 28 à 30<sup>ter</sup> de la loi du 27 juin 1969, mais aussi les conditions de délivrance de la contrainte prévues par l'article 40 de la même loi.

B.29.3. La procédure de recouvrement par voie de contrainte prévue par l'article 40 de la loi du 27 juin 1969 concerne uniquement des dettes de cotisations sociales et ne s'applique qu'aux employeurs assujettis soumis aux obligations de déclaration et de paiement des cotisations sociales.

La généralisation de la contrainte vise à décharger les tribunaux d'un contentieux dans lequel il n'y a pas réellement de litige entre les parties. Comme il a été souligné en B.19.2, la possibilité, pour l'ONSS, de se délivrer un titre exécutoire à lui-même ne concerne que « les affaires non contestées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, p. 4; voy. aussi *ibid.*, p. 3).

Le recours à la contrainte au profit de l'ONSS ne peut être admis que pour autant qu'il n'y ait pas de contestation de la part de l'employeur débiteur. Cette absence de contestation suppose que soient respectées, préalablement à la délivrance de la contrainte, les exigences essentielles, énumérées en B.20.2, garantissant l'information du débiteur par une mise en demeure par lettre recommandée lui laissant un délai raisonnable pour faire valoir, fût-ce de manière sommaire, ses éventuels motifs de contestation ou pour solliciter un plan d'apurement qui suspendrait le recouvrement.

La procédure de recouvrement par voie de contrainte doit être interrompue à la moindre contestation de la dette, même si celle-ci n'est pas fondée, auquel cas l'affaire doit être soumise au juge. L'employeur débiteur peut donc obtenir, préalablement à la délivrance du titre exécutoire, l'intervention d'un juge qui statue en pleine juridiction, et peut examiner tous les aspects factuels, juridiques et procéduraux de la cause.

B.29.4. Le titre exécutoire ne peut par conséquent être délivré sans intervention judiciaire préalable, le cas échéant par l'agent de l'ONSS délégué à cette fin, que si l'employeur débiteur a négligé de payer sa dette de cotisations sociales et après qu'il n'a pas non plus donné suite à une mise en demeure de payer par lettre recommandée.

La disposition attaquée n'octroie dès lors aucun pouvoir excessif que ce soit à l'ONSS ou à son agent délégué.

B.29.5. Compte tenu de ce qui précède, le droit fondamental à une protection juridictionnelle effective, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n'est pas affecté par l'absence de contrôle judiciaire préalable à la délivrance du titre exécutoire, le cas échéant par un agent de l'ONSS délégué à cette fin, dès lors que les créances de cotisations sociales de l'ONSS ne font pas encore l'objet d'une contestation à ce stade de la procédure de recouvrement et que la délivrance de la contrainte n'implique par conséquent aucun pouvoir d'appréciation.

B.30. Le premier moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne les modalités de recours contre la contrainte (article 40, § 5, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969)*

B.31. Dans la première branche du moyen, la partie requérante critique l'atteinte substantielle au droit d'accès au juge, en ce que l'obligation d'utiliser une citation par huissier de justice, à l'exclusion de la requête contradictoire, pour pouvoir contester la contrainte décernée par l'ONSS entraîne un surcoût financier excessif pour les débiteurs de cotisations sociales.

Dans la deuxième branche du moyen, la partie requérante critique le délai d'opposition à contrainte de quinze jours, qui aurait pour effet d'empêcher et de dissuader les justiciables d'exercer utilement un recours contre les contraintes de l'ONSS.

La Cour examine ces deux branches du moyen conjointement.

B.32.1. Une contrainte qui a été signifiée au débiteur par exploit d'huissier de justice constitue un acte extrajudiciaire qui confère à l'ONSS un titre exécutoire lui permettant de procéder au recouvrement de la créance qui fait l'objet de la contrainte. La signification contient un commandement de payer dans les 24 heures, de même qu'une justification comptable des sommes exigées ainsi que copie de l'exécutoire (article 40, § 4, de la loi du 27 juin 1969).

Sur la base de la contrainte, l'ONSS peut faire pratiquer la saisie conservatoire et faire ordonner les actes d'exécution de droit commun, y compris la saisie mobilière ou immobilière (article 40, § 6, de la loi du 27 juin 1969).

La procédure de la contrainte « peut toujours être arrêtée en cas de paiement des dettes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/003, p. 9).



B.32.2. Conformément à la disposition attaquée, le débiteur dispose d'un délai de quinze jours à compter de la signification de la contrainte pour former, devant le tribunal du travail, opposition à l'exploit d'huissier de justice lui ayant signifié la contrainte de l'ONSS, et ce, uniquement par voie de citation.

L'opposition est motivée à peine de nullité (article 40, § 5, alinéa 2); elle suspend l'exécution de la contrainte, ainsi que la prescription des créances contenues dans la contrainte, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur son bien-fondé (article 40, § 5, alinéa 3).

B.32.3. L'exposé des motifs indique, en ce qui concerne la disposition qui est devenue l'article 40, § 5, de la loi du 27 juin 1969 :

« Le paragraphe 5 du nouvel article 40 reprend le contenu de l'article 43<sup>quater</sup> de l'arrêté royal précité du 28 novembre 1969. Ce paragraphe traite de la possibilité de former opposition à la contrainte devant le tribunal du travail, de la procédure à suivre et dans quel délai. Le paragraphe 5 mentionne également que les dispositions relatives aux délais du chapitre VIII, Première partie, du Code judiciaire sont applicables au délai d'opposition. Cet ajout explicite veille à ce qu'aucune discussion ne puisse avoir lieu au sujet de l'applicabilité de ces dispositions, ce qui favorise la sécurité juridique. Finalement, ce paragraphe 5 prévoit aussi que l'exercice de l'opposition suspend l'exécution et la prescription des créances contenues dans la contrainte, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur son bien-fondé et que les saisies pratiquées auparavant conservent leur caractère conservatoire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, p. 9).

B.32.4. Alors qu'un amendement proposait de remplacer le délai de quinze jours par un délai d'un mois pour former opposition à la contrainte, la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a indiqué :

« [Le] délai de quinze jours est précédé d'un délai de trois mois au cours duquel l'ONSS prend déjà contact à trois reprises avec les employeurs visés. De plus, les organisations représentant les employeurs n'ont pas demandé que ce délai soit porté à un mois, et il convient de distinguer, à cet égard, la situation des travailleurs indépendants, qui ne paient des cotisations sociales que pour eux-mêmes, de la situation des entreprises, qui doivent payer les cotisations sociales de leur personnel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/003 p. 10).

Elle a également répondu :

« Quinze jours est un délai raisonnable. Nous prévoyons en outre un système double, incluant l'envoi de messages via l'e-Box ainsi que par e-mail. Ce faisant, nous franchissons une nouvelle étape importante en matière de simplification administrative » (Compte rendu intégral, Chambre, 2016-2017, CRIV 54 PLEN 138, p. 86).

B.33.1. Le droit d'accès au juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un État de droit. De plus, le droit de s'adresser à un juge concerne tout autant la liberté d'agir en justice que celle de se défendre.

B.33.2.1. Le droit d'accès au juge n'est cependant pas absolu. Il peut faire l'objet de restrictions financières pour autant que celles-ci ne portent pas atteinte à l'essence même de ce droit. Les restrictions à ce droit doivent être raisonnablement proportionnées au but légitime qu'elles poursuivent (CEDH, *Stagno c. Belgique*, 7 juillet 2009, § 25). La réglementation à cet égard doit servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et ne peut donc induire des restrictions empêchant le justiciable de voir la substance de son litige tranchée par la juridiction compétente (CEDH, 7 juillet 2009, *Stagno c. Belgique*, § 25; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, § 69).

B.33.2.2. L'introduction de règles financières est de nature à décourager les procédures non fondées et les frais excessifs et participe d'une bonne administration de la justice et de la sauvegarde des intérêts et droits d'autrui, parmi lesquels l'État en tant que partie au procès (CEDH, 18 juillet 2013, *Klauz c. Croatie*, § 85; 6 septembre 2016, *Cindrić et Bešlić c. Croatie*, § 96).

En soi, l'instauration de frais de procédure liés à l'introduction d'un recours ne porte pas atteinte au droit d'accès au juge, pour autant qu'il ne soit pas imposé de charge excessive à une partie au procès (CEDH, 3 juin 2014, *Harrison McKee c. Hongrie*, §§ 27-28; 6 septembre 2016, *Cindrić et Bešlić c. Croatie*, §§ 96-99 et §§ 121-122).

B.33.3.1. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut également être soumis à des conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'introduction d'une voie de recours. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, § 36; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, § 69; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, § 64; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, § 43).

B.33.3.2. Plus particulièrement, les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles.

De surcroît, « les tribunaux doivent, en appliquant des règles de procédure, éviter à la fois un excès de formalisme qui porterait atteinte à l'équité de la procédure, et une souplesse excessive qui aboutirait à supprimer les conditions de procédure établies par les lois » (CEDH, 26 juillet 2007, *Walchli c. France*, § 29; 25 mai 2004, *Kadlec et autres c. République tchèque*, § 26). « En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente » (CEDH, 24 mai 2011, *Sabri Güneş c. Turquie*, § 58; 13 janvier 2011, *Evaggelou c. Grèce*, § 19; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, § 66).

Le droit d'accès au juge est notamment violé s'il est imposé à une partie au procès un formalisme excessif sous la forme d'un délai dont le respect est tributaire de circonstances échappant à son pouvoir (CEDH, 22 juillet 2010, *Melis c. Grèce*, §§ 27-28).

B.34.1. La mesure qui prévoit que l'opposition à la contrainte ne peut être formée qu'au moyen d'une citation de l'ONSS par exploit d'huissier dans les quinze jours à partir de la signification de la contrainte porte sur la recevabilité du recours du débiteur contre la contrainte décernée par l'ONSS.

B.34.2. Certes, le débiteur qui veut obtenir la suspension de la contrainte doit introduire lui-même un recours auprès du juge (ce qui revient à une « inversion du contentieux ») après que l'ONSS s'est décerné un titre exécutoire. Mais cette procédure ne s'applique que lorsque le débiteur n'a pas réagi à la mise en demeure de l'ONSS, de sorte que ce dernier a pu décerner la contrainte.

Comme il est dit en B.20.2, le débiteur peut éviter cette situation en réagissant à la mise en demeure, soit en payant, soit en demandant un plan d'apurement, soit en contestant la créance de l'ONSS moyennant une motivation sommaire.

Il n'est donc pas déraisonnable d'obliger le débiteur qui ne réagit pas à la mise en demeure, et qui ensuite souhaite l'intervention du juge, à déposer lui-même un recours en ce sens devant un juge qui effectue un contrôle de pleine juridiction de la contrainte en examinant tous les aspects factuels, juridiques et procéduraux de la cause. Si l'opposition est déclarée fondée, tous les frais relatifs à la signification de la contrainte et à la procédure d'opposition sont à la charge de l'ONSS.

L'exploit d'huissier de justice doit par ailleurs indiquer, dans la contrainte, cette possibilité de former opposition, comme le prévoit l'article 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. À défaut, le délai d'opposition visé par la disposition attaquée ne prend pas cours.

B.34.3. Si, en généralisant la contrainte de l'ONSS, le législateur poursuivait le but légitime consistant à améliorer le recouvrement des cotisations sociales dues à l'ONSS en évitant, au profit de toutes les parties concernées, des procédures judiciaires inutiles dans des affaires non contestées, l'« inversion du contentieux » que la contrainte généralisée emporte ne doit toutefois pas faire peser sur les débiteurs de l'ONSS qui souhaiteraient s'opposer à la contrainte décernée des frais ou conditions de recevabilité susceptibles d'entraver de manière excessive leur droit d'accès au juge.

L'accès à la justice de ces débiteurs doit par ailleurs s'apprécier compte tenu du fait que les employeurs débiteurs de cotisations sociales se trouvent généralement dans des situations financières difficiles. Il convient aussi de tenir compte du fait que le délai d'opposition « peut aussi jouer un rôle dans l'obtention d'une transaction réalisable et souhaitable » et que « les ressources administratives et les aides juridiques au sein des PME et des TPE sont limitées, parfois inexistantes » (Compte rendu intégral, Chambre, 2016-2017, CRIV 54 PLEN 138, p. 85).

B.35.1. En imposant de recourir à la citation pour former opposition à la contrainte, ce qui engendre les frais liés à l'intervention d'un huissier de justice, la disposition attaquée traite différemment les débiteurs des cotisations dues à l'ONSS par rapport aux autres justiciables qui peuvent introduire les demandes principales par voie de requête contradictoire devant le tribunal du travail (article 704, § 1er, du Code judiciaire), mais également par rapport à d'autres justiciables à l'égard desquels le législateur a instauré une « inversion du contentieux » et qui peuvent introduire, par voie de requête contradictoire, leur recours contre le titre exécutoire décerné (voy., en ce qui concerne le « recouvrement de dettes d'argent non contestées », l'article 1394/24, § 3, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 37 de la loi du 19 octobre 2015; voy., en ce qui concerne la contrainte communale pour créances non fiscales, l'article 94, alinéa 2, du décret communal flamand du 15 juillet 2005 et l'article L1124-40, § 1er, 1°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il a été remplacé par l'article 26 du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013; voy., en ce qui concerne les contestations concernant l'application d'une loi d'impôt, l'article 1385*decies*, alinéa 1er, du Code judiciaire).

B.35.2. En imposant, en outre, de former opposition dans un délai de quinze jours à dater de la signification de la contrainte, la disposition attaquée traite différemment les débiteurs des cotisations dues à l'ONSS par rapport à d'autres justiciables à l'égard desquels le législateur a instauré une « inversion du contentieux », qui disposent d'un délai d'un mois au minimum pour introduire leur recours contre le titre exécutoire décerné (voy. en ce qui concerne le recouvrement des cotisations sociales dues par les travailleurs indépendants, l'article 47*bis*, § 5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967; voy., en ce qui concerne le « recouvrement de dettes d'argent non contestées », l'article 1394/24, § 3, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 37 de la loi du 19 octobre 2015; voy., en ce qui concerne la contrainte communale pour créances non fiscales, l'article 94, alinéa 2, du décret communal flamand du 15 juillet 2005 et l'article L1124-40, § 1er, 1<sup>o</sup>, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il a été remplacé par l'article 26 du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013; voy., en ce qui concerne les contestations concernant l'application d'une loi d'impôt, l'article 1385*undecies* du Code judiciaire).

La circonstance que le délai de quinze jours pour former opposition à la contrainte est précédé d'une phase administrative au cours de laquelle l'ONSS contacte l'employeur débiteur ne modifie pas ce constat, dès lors que le délai de quinze jours concerne l'accès au juge d'un débiteur souhaitant contester la contrainte.

B.35.3. Ces exigences procédurales ont pour effet d'obliger, sans justification, le débiteur de l'ONSS à exposer des frais liés à la citation et à introduire son opposition dans un délai de quinze jours à dater de la signification de la contrainte. Cette mesure révèle un formalisme et des frais excessifs qui risquent d'entraver, de manière manifestement disproportionnée, le débiteur de l'ONSS dans l'exercice de son droit de recours contre la contrainte, généralisée, de l'ONSS.

Ce constat est accentué par l'exigence, non attaquée, de la disposition attaquée, selon laquelle l'opposition doit être motivée à peine de nullité.

B.36. Les deux premières branches du moyen sont fondées, mais uniquement en ce que l'article 40, § 5, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969 ne permet pas de former l'opposition à la contrainte au moyen d'une requête contradictoire et en ce qu'il prévoit que cette opposition doit être formée dans les quinze jours à partir de la signification de la contrainte.

B.37. Cette annulation ainsi limitée n'est pas de nature à créer une insécurité juridique à l'égard des oppositions qui auraient été formées, conformément à l'article 40, § 5, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969, par voie de citation et dans le délai de quinze jours. Par contre, cette annulation partielle signifie qu'aussi longtemps que le législateur n'adopte pas une nouvelle disposition organisant les modalités de l'opposition à la contrainte, l'opposition peut être formée, en dehors de ce délai de quinze jours, par voie de requête contradictoire ou de citation contre une contrainte décernée par l'ONSS.

*En ce qui concerne le second moyen*

B.38. Le second moyen est pris de la violation de l'article 22 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec la Convention n° 108 du 28 janvier 1981 « pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel » (ci-après : la « Convention n° 108 ») et avec les principes de légalité, de sécurité juridique et de proportionnalité.

La partie requérante estime qu'en prévoyant la mise en place, en vue du recouvrement des créances impayées de l'ONSS, d'une concession de service public à un concessionnaire non défini, sans prévoir aucune garantie de nature à protéger efficacement les données des débiteurs, la loi attaquée viole le principe de légalité, en vertu duquel tous les éléments nécessaires pour assurer la protection effective de la vie privée doivent être clairement énoncés dans le texte légal.

B.39.1. Le nouvel article 40, § 8, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1969 habilite l'ONSS à déléguer la gestion d'une plateforme numérique, dans le cadre d'une concession de service public, en vue de mettre en œuvre la mission de service public de recouvrement des créances dont l'ONSS est chargé.

Cette mission inclut « tous les actes préparatoires et d'exécution nécessaires au recouvrement administratif et judiciaire des créances impayées dont l'Office national de sécurité sociale assure le recouvrement, tels que notamment la répartition des demandes d'intervention auprès des huissiers de justice compétents, la gestion administrative et financière des huissiers de justice, la transmission électronique à ces derniers des données personnelles des débiteurs, des jugements, contraintes et autres titres exécutoires à signifier et à exécuter, le suivi et le rapportage de leur signification et exécution forcée ainsi que la gestion administrative de leurs éventuelles contestations amiables ou judiciaires » (article 40, § 8, alinéa 1er).

B.39.2. La communication et le traitement des données personnelles des débiteurs de l'ONSS ont pour seule finalité le recouvrement des créances impayées de l'ONSS (article 40, § 8, alinéa 2), ces données étant énumérées de manière non exhaustive à l'article 40, § 8, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969.

Les données en question sont traitées dans le respect des principes visés à l'article 4, abrogé dans l'intervalle, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (article 40, § 8, alinéa 4), devant sans doute être interprétés comme les principes visés à l'article 5 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 (ci-après : le « RGPD »), et l'ONSS est le responsable du traitement de ces données personnelles (article 40, § 8, alinéa 5).



Le concessionnaire ne peut conserver ces données « que le temps nécessaire pour mener à terme la procédure de recouvrement, c'est-à-dire jusqu'au paiement de la dette ou la déclaration d'irrecouvrabilité et à la clôture de l'intervention de l'huissier de justice dans la procédure en question » (article 40, § 8, alinéa 6).

B.40.1. L'exposé des motifs de la loi du 1er décembre 2016 indique que la plateforme informatique instaurée par la disposition attaquée « permettra à l'ONSS de centraliser les titres exécutoires des créances impayées dont il a la charge sur une plateforme numérique qui assurera ensuite une transmission automatisée des dossiers de recouvrement vers les huissiers de justice territorialement compétents, ainsi que le suivi administratif et la communication entre les huissiers et l'ONSS par rapport aux actes pour lesquels leur intervention est requise » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, p. 6).

Conformément à la disposition attaquée, la gestion de cette plateforme informatique unique « sera confiée à un opérateur par voie de concession de services publics » (*ibid.*).

Il est également exposé :

« Le paragraphe 8, alinéa 1er, habilite l'ONSS à déléguer, dans le cadre d'une concession de services publics, la mise en œuvre et la gestion d'une future plateforme informatique ayant pour objet la numérisation et la centralisation de la gestion administrative du recouvrement des créances impayées dont l'ONSS est chargé.

Cette plateforme devra notamment permettre la transmission, par voie informatique, de tous les échanges avec les huissiers de justice territorialement compétents, dont la transmission des copies des titres exécutoires, jugements et contraintes à signifier et exécuter pour compte de l'ONSS.

Les alinéas 2 à 4 du § 8 posent diverses balises garantissant que les données personnelles communiquées et traitées via la plateforme informatique donnée en concession par l'ONSS, respecteront la protection de la vie privée des débiteurs de l'ONSS qu'il s'agisse de débiteur personne physique ou personne morale.

Ainsi, l'alinéa 2 précise que le traitement de ces données n'aura d'autre finalité que le recouvrement des créances de l'ONSS. L'alinéa 3 détaille les données personnelles dont le traitement est autorisé. Ne pourront être traitées que les données qui sont nécessaires au

recouvrement : il s'agira notamment des données reprises sur les titres exécutoires à signifier et à exécuter, notamment les données d'identification des débiteurs de l'ONSS, incluant le numéro de registre national, les données relatives aux créances impayées à l'égard de l'ONSS et les éventuels rétroactes de procédure qui ont eu lieu avant le recouvrement. L'alinéa 4 prévoit enfin que le responsable du traitement de ces données est l'Office, lequel est expressément autorisé à communiquer ces données au concessionnaire et aux huissiers de justice.

L'alinéa 5 précise ce qu'il en est du délai de conservation des données par le concessionnaire » (*ibid.*, p. 10).

B.40.2. En ce qui concerne le rôle du concessionnaire, la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a indiqué :

« La mission du concessionnaire se limite à l'organisation et à la gestion de la plateforme numérique. Elle est donc séparée du recouvrement effectif des créances. Le concessionnaire doit de surcroît être habilité par le comité sectoriel compétent avant de pouvoir accéder aux données personnelles des débiteurs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/003, p. 7).

B.40.3. Si, au moment de l'adoption de la loi du 1er décembre 2016, la procédure de désignation du concessionnaire était en cours (*ibid.*), le Conseil des ministres a indiqué, dans son mémoire, que cette concession a été attribuée à la SPRL « JD-Consult ».

B.40.4. Par sa délibération n° 17/006 du 7 février 2017 « relative à la communication de données à caractère personnel par l'Office national de sécurité sociale au concessionnaire et aux huissiers de justice en vue du recouvrement d'arriérés ( ' P4Employer ' ) », le Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé – Section « Sécurité sociale » de la Commission de la protection de la vie privée - s'est prononcé sur la possibilité, pour l'ONSS, de communiquer ces données à caractère personnel au concessionnaire JD-Consult et aux huissiers de justice compétents.

La section « Sécurité sociale » du Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé a considéré à cet égard :

« 8. L'Office national de sécurité sociale, plus précisément les directions générales des services de perception, les services juridiques (direction du recouvrement judiciaire) et les services d'inspection (direction de la gestion des risques), souhaite donc pouvoir traiter des données à caractère personnel de la banque de données ' P4Employer ' et les communiquer à son concessionnaire (J.D.-CONSULT), et ce exclusivement pour le recouvrement d'arriérés

auprès des débiteurs (cotisations sociales, intérêts de retard, indemnités forfaitaires, ...). Le concessionnaire qui est chargé de la gestion de l'exécution des contraintes de l'Office national de sécurité sociale et des autres titres exécutoires, doit aussi pouvoir transmettre ces données à caractère personnel, pour suite utile, aux huissiers de justice compétents.

9. La banque de données 'P4Employer' est utilisée en vue d'une identification et authentification centralisées d'employeurs (avec suivi de leur dossier), au profit de l'Office national de sécurité sociale et d'autres instances publiques fédérales. Elle contient en principe les données à caractère personnel précitées, qui sont énumérées de manière non exhaustive dans la loi modifiée du 27 juin 1969 *révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs*. Les directions générales précitées de l'Office national de sécurité sociale souhaitent pouvoir transmettre au concessionnaire tous les renseignements nécessaires à l'exécution forcée.

[...]

14. La communication des données à caractère personnel par l'Office national de sécurité sociale au concessionnaire et ensuite aux huissiers de justice compétents peut être considérée comme une communication de données à caractère personnel par une institution de sécurité sociale à son sous-traitant qui, en vertu de l'arrêté royal du 4 février 1997 *organisant la communication de données sociales à caractère personnel entre institutions de sécurité sociale*, ne doit pas non plus faire l'objet d'une autorisation du Comité sectoriel. En vue de la perception de cotisations sociales, l'Office national de sécurité sociale fait, en l'espèce, appel à une instance qui règle les contacts ultérieurs avec les huissiers de justice compétents, toutefois, il demeure responsable du traitement des données à caractère personnel (le concessionnaire poursuit un objectif qui n'est pas déterminé par lui-même mais par l'Office national de sécurité sociale).

[...]

16. La demande contient une description des mesures techniques prises par le concessionnaire pour sécuriser les données à caractère personnel. Il s'agit notamment des initiatives suivantes :

Est utilisée la source authentique des utilisateurs de la plateforme dans laquelle sont enregistrés leurs qualités, rôles et droits. L'enregistrement est réalisé par une personne désignée par le coordinateur en sécurité.

L'accès à l'application intervient au moyen de la carte d'identité électronique des utilisateurs et leurs actions font l'objet d'une prise de logs (pour surveillance/rapportage). Les logs détaillés sont uniquement accessibles au coordinateur en sécurité et au data protection manager.

Tous les collaborateurs du concessionnaire doivent signer une déclaration de confidentialité; par ailleurs, il y a lieu d'accorder une attention particulière à la protection physique du bâtiment et des appareils.

Le concessionnaire réalise des audits internes à des intervalles réguliers. Le conseiller en sécurité de l'information analyse les réponses des huissiers de justice et constate les infractions éventuelles.

[...]

18. Lors du traitement des données à caractère personnel, les parties concernées doivent respecter la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*, la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel*, leurs arrêtés d'exécution et toute autre législation relative à la protection de la vie privée.

[...]

Par ces motifs,

la section sécurité sociale du Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé

autorise l'Office national de sécurité sociale, à communiquer les données à caractère personnel précitées, selon les modalités précitées, au concessionnaire (JD-CONSULT) et aux huissiers de justice compétents, et ce uniquement pour le recouvrement efficace des arriérés qui lui sont dus, *conformément à l'article 40 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs*.

En cas d'utilisation d'un environnement cloud, les parties concernées doivent garantir une protection adéquate, éventuellement en faisant appel au G-Cloud sécurisé, de sorte que les données à caractère personnel traitées puissent être protégées, dans des conditions optimales, contre des attaques externes.

Le concessionnaire et la Chambre Nationale des Huissiers de Justice doivent conclure un accord explicite selon lequel la Chambre actualisera en permanence la liste des utilisateurs de la plateforme informatique et communiquera, dans les meilleurs délais, les éventuelles modifications au concessionnaire ».

B.41.1. Dans son avis relatif au projet de loi qui est devenu la loi du 1er décembre 2016, la section de législation du Conseil d'État a émis les observations suivantes, en ce qui concerne l'article 40, § 8, en projet :

« Il est recommandé de recueillir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée sur ces dispositions, en application de l'article 29, § 1er, de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel' ».

Si, consécutivement à l'avis de la Commission, des modifications devaient encore être apportées au projet de loi, ces dernières devront être soumises pour avis au Conseil d'État, section de législation.

Afin de rester en conformité avec l'article 22 de la Constitution, l'on peut d'ores et déjà envisager de donner dans la loi proprement dite une énumération exhaustive (et non indicative, comme c'est actuellement le cas) des 'données personnelles qui peuvent être

traitées conformément à l'alinéa 2 ' (article 40, § 8, alinéa 3, en projet) et de fixer dans cette même loi la période maximale pendant laquelle les données personnelles peuvent être conservées. La finalité du traitement des données personnelles apparaît déjà de manière suffisamment explicite dans le texte en projet » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/001, p. 33).

B.41.2. En réponse à cette remarque, il est dit, à ce sujet, dans l'exposé des motifs :

« Il a été en grande partie tenu compte des remarques émises par le Conseil d'État dans son avis n° 60 024/1/V du 15 septembre 2016. La remarque faite quant à la nécessité d'énumérer de manière exhaustive les données pouvant être traitées n'a pu être complètement rencontrée au risque de rendre inopérantes certaines procédures de recouvrement à défaut de pouvoir traiter une donnée nécessaire à l'exécution de la mission confiée à un huissier au motif que l'Office national de sécurité sociale n'aurait pas été expressément autorisé par la loi à communiquer celle-ci à la plateforme et aux huissiers » (*ibid.*, p. 7).

La ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a également répondu :

« L'énumération des données personnelles figurant à l'article 4, § 8, n'est pas exhaustive. Toutes les données actuellement pertinentes sont explicitement énumérées, mais si une modification des règles ou des évolutions technologiques l'imposent, la liste doit pouvoir être complétée à l'avenir par d'autres données sans modification de loi. Dans ce cas, l'assentiment de la Commission de la protection de la vie privée ou du comité sectoriel concerné est toutefois requis. Les données auxquelles les huissiers de justice ont accès dans le cadre de leurs missions sont en outre inscrites dans le Code judiciaire. Les coûts afférents au développement et à la gestion de la plateforme ne peuvent encore être chiffrés, dès lors que la procédure d'attribution du contrat de concession est toujours en cours » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2082/003, p. 8).

B.41.3. Saisie par l'ONSS d'une demande d'avis sur l'avant-projet de loi qui est devenu la loi du 1er décembre 2016, la Commission de la protection de la vie privée a émis, le 12 octobre 2016, un avis favorable « sous réserve de la prise en compte des remarques formulées dans le présent avis aux considérants 16 à 18 », qui disposent :

« 16. En matière de sous-traitance, la Commission rappelle au demandeur que l'article 16 de la loi vie privée doit être observé tant par le responsable de traitement que par le sous-traitant.

17. À cet effet, la Commission invite le demandeur à rappeler tout d'abord que les traitements de données envisagés sont soumis aux dispositions de la Loi du 8 décembre 1992 mais également, de souligner l'importance pour le sous-traitant d'en respecter l'article 16. Il en va notamment des mesures organisationnelles et techniques de sécurité à mettre en place.

18. La Commission invite également le demandeur à préciser exactement les données d'identification nécessaires au traitement des contraintes qui seront communiquées aux huissiers par l'intermédiaire de la plateforme à mettre en œuvre » (avis n° 58/2016 du 12 octobre 2016).

B.42.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« 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 ».

B.42.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

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

2. 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 ».

B.42.3. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne précitée (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un ensemble indissociable.

B.43.1. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelle et conventionnelle précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières et les informations concernant des biens (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, §§ 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 66-68; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, § 57; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie*, §§ 29-31; 18 octobre 2011, *Khelili c. Suisse*, §§ 55-57; 9 octobre 2012, *Alkaya c. Turquie*, § 29; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § 26; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, § 31).

B.43.2. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus.

Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, *Kroon et autres c. Pays-Bas*, § 31; grande chambre, 12 novembre 2013, *Söderman c. Suède*, § 78).

B.44.1. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout justiciable qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.44.2. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

De même, l'exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être jugée conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme implique que sa formulation soit assez précise pour que chacun puisse - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55; grande chambre, 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, § 30). La législation doit donner à chacun une indication suffisante sur les circonstances dans lesquelles et à quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant les droits protégés par la Convention (CEDH, grande chambre, 12 juin 2014, *Fernández Martínez c. Espagne*, § 117).

B.44.3. Il découle dès lors de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22 de la Constitution qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 57; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 99).

Le niveau requis de précision de la législation concernée - laquelle ne peut du reste parer à toute éventualité - dépend notamment, selon la Cour européenne des droits de l'homme, du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et de la qualité de ses destinataires (CEDH, grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 95 et 96). Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'exigence de prévisibilité dans des domaines



liés à la sécurité nationale ne pouvait avoir la même portée que dans d'autres domaines (CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, § 51; 8 juin 2006, *Lupsa c. Roumanie*, § 33).

B.45.1. Une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise mais aussi répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi.

Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.45.2. Pour juger de cet équilibre, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte notamment de la Convention n° 108 (CEDH, 25 février 1997, *Z c. Finlande*, § 95; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 103).

Cette Convention contient, entre autres, les principes relatifs au traitement de données à caractère personnel : licéité, loyauté, transparence, limitation des finalités, proportionnalité, exactitude, limitation de la conservation, intégrité et confidentialité, et responsabilité.

Cette Convention n° 108 est actualisée par un protocole d'amendement ouvert à signature le 10 octobre 2018.

B.45.3. Une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée par un traitement de données à caractère personnel, en l'occurrence par un accès et par l'utilisation par les services publics de certaines données personnelles au moyen de techniques particulières (CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, § 48; grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 46; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, et C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.*) doit donc reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur.

B.45.4. En ce qui concerne la proportionnalité, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne tiennent compte de l'existence ou non, dans la réglementation visée, des garanties matérielles et procédurales mentionnées en B.44.2.

Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient dès lors de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées, du caractère distinctif de la réglementation et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 59; décision, 29 juin 2006, *Weber et Saravia c. Allemagne*, § 135; 28 avril 2009, *K.H. e.a. c. Slovaquie*, §§ 60-69; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 101-103, 119, 122 et 124; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, §§ 37 et 42-44; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, §§ 35-37; 12 janvier 2016, *Szabó et Vissy c. Hongrie*, § 68; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, et C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.*, points 56-66).

B.46.1. Comme l'exposent les travaux préparatoires cités en B.40.1, l'article 40, § 8, de la loi du 27 juin 1969 permet à l'ONSS de déléguer la mission de service public de recouvrement des cotisations sociales qui lui sont dues à un concessionnaire, en lui confiant la gestion d'une plateforme informatisée au moyen de laquelle sont collectées les données nécessaires en vue du recouvrement, tant administratif que judiciaire, de ces créances.

Cette mesure constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale.

B.46.2. Toute personne doit savoir de manière suffisamment précise les circonstances et conditions dans lesquelles une ingérence dans sa vie privée est autorisée, en particulier en ce qui concerne le traitement automatisé de données à caractère personnel. Toute personne doit dès lors avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par ce traitement de données et des conditions et finalités dudit traitement.

B.46.3. L'article 40, § 8, de la loi du 27 juin 1969 détermine de manière précise la mission de service public pouvant être déléguée au concessionnaire comme « inclu[an]t tous les actes préparatoires et d'exécution nécessaires au recouvrement administratif et judiciaire des créances impayées dont l'Office national de sécurité sociale assure le recouvrement ».

Pour l'exercice de cette mission, le concessionnaire gère, notamment, « la répartition des demandes d'intervention auprès des huissiers de justice compétents, la gestion administrative et financière des huissiers de justice, la transmission électronique à ces derniers des données personnelles des débiteurs, des jugements, contraintes et autres titres exécutoires à signifier et à exécuter, le suivi et le rapportage de leur signification et exécution forcée ainsi que la gestion administrative de leurs éventuelles contestations amiables ou judiciaires » (article 40, § 8, alinéa 1er).

L'énumération exemplative des éléments visés à l'article 40, § 8, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1969 a pour objet d'explicitier la mission de service public incluant « tous les actes préparatoires et d'exécution nécessaires au recouvrement administratif et judiciaire des créances impayées dont l'Office national de sécurité sociale assure le recouvrement ». Tout autre élément ne pourrait être délégué au concessionnaire que pour autant qu'il s'insère dans la mission de service public ainsi prédéfinie.

B.46.4. Si la disposition attaquée organise le transfert électronique des données personnelles des débiteurs au concessionnaire, puis du concessionnaire aux huissiers de justice, elle encadre toutefois ce transfert de données, dès lors que la communication des données personnelles des débiteurs de l'ONSS au concessionnaire et aux huissiers de justice

et leur traitement, dans le cadre de la mission de service public visée à l'alinéa 1er, ont pour seule finalité le recouvrement des créances impayées dont l'Office national de sécurité sociale assure le recouvrement (article 40, § 8, alinéa 2).

Le transfert de données organisé par la disposition attaquée est donc strictement limité à ce qui est nécessaire pour assurer le recouvrement, par l'ONSS, des cotisations sociales qui lui sont dues.

Comme l'a souligné la Commission de la protection de la vie privée dans son avis n° 58/2016 du 12 octobre 2016 cité en B.41.3, la plateforme créée par l'article 40, § 8, de la loi du 27 juin 1969, constitue un « outil de simplification administrative par centralisation des titres exécutoires et transmission automatisée de ceux-ci aux huissiers territorialement compétents » (point 15).

B.46.5.1. La disposition attaquée prévoit en outre que les données personnelles des débiteurs sont « traitées dans le respect des principes visés à l'article 4 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (ci-après : la loi du 8 décembre 1992) (article 40, § 8, alinéa 4).

La loi du 8 décembre 1992 a été abrogée par l'article 280 de la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (ci-après : la loi du 30 juillet 2018), qui, notamment, met en œuvre le RGPD. La référence, dans l'article 40, § 8, alinéa 4, de la loi du 27 juin 1969, à la loi du 8 décembre 1992 doit dès lors se comprendre comme visant la loi du 30 juillet 2018 et le RGPD.

B.46.5.2. Conformément à l'article 40, § 8, alinéa 5, de la loi du 27 juin 1969, l'ONSS est considéré comme le responsable du traitement de ces données personnelles échangées dans le cadre de la plateforme de recouvrement. Ceci suppose que l'ONSS est tenu, en tant que responsable du traitement, de respecter non seulement les obligations imposées par la loi du 30 juillet 2018, mais aussi celles qui sont prévues par le RGPD, par la Convention n° 108 ou par toute autre législation en matière de protection des données à caractère personnel.

Il en découle également que le concessionnaire auquel la mission de service public de recouvrement des créances de l'ONSS a été déléguée est, en qualité de sous-traitant, également tenu de respecter les obligations qui étaient imposées par la loi du 8 décembre 1992 (voy. Commission de la protection de la vie privée, avis n° 58/2016 du 12 octobre 2016, points 16 et 17), dont le principe de finalité et de proportionnalité consacré par l'article 4 de cette loi et repris dans l'article 5 du RGPD.

Tant le responsable du traitement que le sous-traitant sont tenus de prendre des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir la protection des données à caractère personnel (articles 24 et 28 du RGPD). L'article 7 de la Convention n° 108 impose également que des mesures de sécurité appropriées soient prises pour garantir la protection des données à caractère personnel.

Les huissiers de justice qui auraient accès à cette plateforme informatique exercent certes une profession libérale, mais ils sont en même temps des officiers ministériels nommés suivant une procédure spécifique, qui prêtent leur collaboration à l'exécution du service public de la justice, qui sont tenus par le secret professionnel et qui sont soumis à un régime disciplinaire spécifique (voy. les articles 509 à 548 du Code judiciaire). Ces huissiers de justice sont donc obligés de respecter le caractère confidentiel des données personnelles contenues sur la plateforme, sous peine de violation de leur secret professionnel (article 458 du Code pénal).

La délibération du Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé n° 17/006 du 7 février 2017, citée en B.40.4, indique également que toutes les parties concernées devront respecter toute législation sur la protection des données à caractère personnel (point 18).

B.46.6. Enfin, le concessionnaire ne peut conserver ces données que le temps nécessaire pour mener à terme la procédure de recouvrement, « c'est-à-dire jusqu'au paiement de la dette ou la déclaration d'irrecouvrabilité et à la clôture de l'intervention de l'huissier de justice dans la procédure en question » (article 40, § 8, alinéa 6).

La durée de conservation de ces données est donc limitée à une durée n'excédant pas la durée nécessaire à la finalité pour laquelle ces données ont été enregistrées.

B.46.7. L'article 40, § 8, de la loi du 27 juin 1969 détermine donc les personnes qui ont accès aux données personnelles des débiteurs, le responsable du traitement de ces données, la finalité du traitement de ces données et la durée de leur conservation par le concessionnaire, limitée à la durée de la procédure de recouvrement.

Contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, la loi détermine ces éléments de manière suffisamment précise pour satisfaire au principe de légalité garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.46.8. Eu égard à ce qui précède, l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée répond à un besoin social impérieux et est proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

B.47.1. Les données personnelles des débiteurs sont énumérées de manière non limitative dans l'article 40, § 8, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969, qui dispose :

« Il s'agit des données telles que, entre autres :

- nom, prénoms, numéro de registre national, date de naissance, lieu de naissance, sexe, état civil, régime matrimonial, profession, composition familiale, coordonnées de contact (mail, téléphone,...), adresse du domicile et de la résidence, numéro de compte bancaire du débiteur ou d'un tiers saisi, revendiquant, héritier ou co-propriétaire, co-saisi, mandataire, associé;

- les titres exécutoires obtenus par l'ONSS;

- les actes d'huissiers de justice;

- les biens mobiliers ou immobiliers, corporels ou incorporels saisissables répertoriés par l'huissier de justice;

- les données devant être contenues dans les actes d'huissiers, telles que prévues par le Code judiciaire;
- le montant et la nature des dettes sociales;
- les informations échangées en vue d'assurer l'exécution des titres exécutoires;
- l'extrait du fichier des avis de saisie;
- l'état des procédures judiciaires relatives aux saisies en cours ».

B.47.2. Le Roi pourrait ainsi, en vertu de l'article 108 de la Constitution, désigner encore d'autres données personnelles qui pourraient être traitées conformément à l'article 40, § 8, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969 s'il les estimait nécessaires au recouvrement des créances impayées, ainsi qu'il est mentionné à l'article 40, § 8, alinéa 3, de la loi précitée. Comme il est dit en B.44.1, pareille délégation n'est pas contraire au principe de légalité contenu dans l'article 22 de la Constitution, dès lors que cette habilitation porte uniquement sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés par le législateur.

Il appartient, le cas échéant, au juge compétent d'examiner si l'utilisation, par le Roi, de cette habilitation est conforme aux dispositions constitutionnelle et conventionnelles invoquées au moyen, telles qu'elles ont été précisées, en particulier en B.45.1, B.45.3 et B.46.2.

B.47.3. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

1. annule l'article 40 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de la loi du 1er décembre 2016 « modifiant la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et abrogeant le chapitre III, section 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce qui concerne le recouvrement par voie de contrainte par l'Office national de sécurité sociale et modifiant la loi du 24 février 2003 concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre des entreprises et l'autorité fédérale », en ce qu'il ne prévoit pas une procédure préalable à la délivrance de la contrainte qui contienne les garanties énumérées en B.20.2;

2. annule l'article 40, § 5, alinéa 2, de la même loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de la loi précitée du 1er décembre 2016, en ce qu'il ne permet pas que l'opposition à contrainte soit formée par voie de requête contradictoire et en ce qu'il prévoit que cette opposition doit être formée dans les quinze jours à partir de la signification de la contrainte;

3. maintient définitivement les effets des contraintes qui auraient été décernées avant la date de la publication du présent arrêt au *Moniteur belge*;

4. rejette le recours pour le surplus.



Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 4 avril 2019.

Le greffier,

Le président f.f.,

F. Meersschaut

J.-P. Snappe