



Avis n° 127/2019 du 19 juin 2019

Objet : demande d'avis concernant le projet d'arrêté royal relatif à la collecte de données en vue de l'établissement des comptes nationaux trimestriels (CO-A-2019-122)

L'Autorité de protection des données (ci-après l' "Autorité") ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Kris Peeters, Vice-premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur, de la Lutte contre la pauvreté, de l'Égalité des chances et des Personnes handicapées, reçue le 30/04/2019 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 16/05/2019 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données;

Émet, le 19 juin 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. L'article 108, premier alinéa, d) de la loi du 21 décembre 1994 *portant des dispositions sociales et diverses* dispose que l'Institut des comptes nationaux (ci-après l'ICN) a pour mission d'établir, avec le concours des organismes visés à l'article 109 de cette loi, les comptes nationaux trimestriels.

2. L'article 109, § 109, premier alinéa de la loi du 21 décembre 1994 dispose que : "*L'ICN confie à la Banque nationale de Belgique l'élaboration des tableaux statistiques visés à l'article 108, littéra a), b), d) [comptes nationaux trimestriels] et e) de la présente loi. Pour ce faire, la Banque nationale de Belgique se base notamment sur des données collectées par l'Institut national de statistique et établies par l'ICN.*".

3. L'article 121 de cette loi prévoit en outre ce qui suit : "*En vue de l'application des dispositions du chapitre I du présent titre, le Roi détermine quelles informations doivent être communiquées par les personnes physiques et morales, de droit public et de droit privé, à la Banque nationale de Belgique, et Il règle les modalités de cette communication*". Les articles 108 et 109 précités font partie du Chapitre I.

4. Le projet d'arrêté royal *relatif à la collecte de données en vue de l'établissement des comptes nationaux trimestriels* qui est soumis pour avis, ci-après le projet, vise à déterminer :

- pour quels actes des informations doivent être fournies à la Banque nationale de Belgique (ci-après BNB) ;
- qui doit fournir les informations ;
- quand ces informations doivent être fournies.

5. L'article 122 de la loi du 21 décembre 1994 rend l'article 2 de la loi du 4 juillet 1962 *relative à la statistique publique* applicable à la BNB. Cela signifie que pour l'établissement des comptes nationaux trimestriels, la BNB peut aussi collecter des renseignements individuels à des fins statistiques.

6. En vertu de l'article 111, § 3 de la loi du 21 décembre 1994, en tant qu'autorité associée, la BNB est tenue à l'égard des tiers aux obligations résultant du secret statistique, conformément à la loi du 4 juillet 1962 *relative à la statistique publique*.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

7. L'article 1^{er} du projet définit le déclarant comme étant tout membre d'une unité TVA assujéti à la TVA en Belgique¹ (...). Les déclarants peuvent être aussi bien des personnes physiques que des personnes morales. La collecte envisagée implique donc aussi un traitement de données à caractère personnel auquel le RGPD, notamment, s'applique.

2.1. *Fondement juridique*

8. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD.

9. L'Autorité constate que les traitements de données à caractère personnel qui seront effectués en la matière par la BNB en faveur de l'ICN reposeront sur l'article 6.1. e) du RGPD, à savoir une mission relevant de l'exercice de l'autorité publique dont ils sont investis par les articles 108 et 109 de la loi du 21 décembre 1994. Cette tâche s'inscrit dans le cadre des obligations européennes sur le plan de l'établissement de comptes nationaux.

10. Toute disposition encadrant des traitements de données à caractère personnel doit répondre aux critères usuels de qualité s'imposant auxdites normes pour qu'à sa lecture, les personnes concernées à propos desquelles des données sont traitées puissent avoir une idée claire des traitements qui seront effectués avec leurs données à caractère personnel.² Ainsi, comme requis par l'article 6.3 du RGPD lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il convient de décrire avec précision les éléments essentiels du traitement, à savoir sa ou ses finalité(s) exacte(s), les types de données traitées qui sont nécessaires pour la réalisation de cette finalité, le délai de conservation des données³, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou

¹ L'ensemble des assujettis qui sont considérés comme un assujéti (voir l'article 1^{er}, § 3, premier alinéa de l'arrêté royal n° 55 *relatif au régime des assujettis formant une unité TVA*).

² En ce sens, voir Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.9 e.s. et point B.13.3 en particulier.

³ La Cour constitutionnelle a reconnu que "*le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation*", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

catégories de destinataire auxquels leurs données seront communiquées⁴, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que toutes mesures visant à assurer un traitement licite et loyal des données à caractère personnel. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes.⁵

11. Dans ce contexte, une délégation au Roi "n'est 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 législateur⁶".

12. La mesure dans laquelle les éléments essentiels du traitement ont été définis par le législateur sera examinée ci-après.

2.2 Finalité

13. L'article 108 de la loi du 21 décembre 1994 charge l'ICN d'établir des statistiques, analyses et prévisions économiques, dont les comptes nationaux réels, les comptes nationaux financiers, les comptes annuels et trimestriels des administrations publiques, les comptes nationaux trimestriels.

14. Il s'agit d'une finalité que l'on peut qualifier de déterminée, explicite et légitime au sens de l'article 5.1, b) du RGPD.

2.3. Proportionnalité des données traitées

15. En vertu de l'article 109, §§ 1 et 3, premier alinéa de la loi du 21 décembre 1994, les comptes (trimestriels) sont établis à partir de données de bases collectées par l'Institut national de statistique sur lesquelles la BNB s'appuie en principe pour établir les comptes nationaux.

16. Si par "données de base" on entend des informations qui ne peuvent pas être reliées directement ou indirectement à une personne physique identifiée ou identifiable, alors il ne s'agit pas de données à caractère personnel (article 4, 1) du RGPD a contrario) et aucun problème de proportionnalité ne se pose. Dans la mesure où ces données de base peuvent effectivement être reliées à une personne physique, la question de la proportionnalité des données à caractère personnel traitées se pose bel et bien.

⁴ Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

⁵ Voir l'avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9.

⁶ Voir également Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; Arrêt n° 448/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; Arrêt n° 29/2010 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2.

17. Le Rapport au Roi révèle que la BNB a également reçu du SPF Finances des informations - ni anonymisées ni pseudonymisées - nécessaires pour l'établissement des comptes nationaux trimestriels.

18. Les informations que doit comporter un compte national trimestriel ont été définies par des règlements européens⁷ et délimitent autrement dit les catégories de données. À cet égard, les dispositions du Règlement européen "Statistiques"⁸, notamment en matière de protection des données, sont également respectées. Par pur souci d'exhaustivité, il est souligné que le Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale avait autorisé, par la délibération AF n° 15/2018 du 8 mars 2018, la communication de données à caractère personnel par le SPF Finances à la BNB.

19. Les informations que la BNB reçoit sur la base de cette autorisation ne sont plus assez détaillées pour établir des comptes nationaux trimestriels exacts. Ceci résulte d'un changement dans la manière dont le SPF Finances collecte les déclarations de TVA⁹. C'est pourquoi la BNB entend réclamer les informations dont elle a besoin directement auprès des assujettis à la TVA et souhaite l'imposer par arrêté royal (en recourant à la possibilité offerte par l'article 121 de la loi du 21 décembre 1994).

20. En ce qui concerne les informations qui seront réclamées en vertu du projet, l'Autorité constate que l'on ne précise pas quelles informations le déclarant doit fournir pour s'identifier. D'après des informations complémentaires reçues le 16/05/2019, l'identification s'effectue uniquement à l'aide du numéro de TVA. Il serait dès lors préférable de le préciser dans le texte du projet.

21. Toujours selon les informations complémentaires reçues le 16/05/2019, les informations visées par chaque sous-catégorie en vertu de l'article 3, 1° et 2° du projet consistent en des montants globaux (pas de listes de transactions individuelles) qui ne peuvent pas être reliés à des tiers. L'autorité en prend acte.

22. L'article 2, premier alinéa du projet dispose que la BNB collecte les données utiles aux comptes nationaux trimestriels. L'Autorité constate que cette disposition est superflue car cela ressort des articles 109 et 121 de la loi du 21 décembre 1994. Il s'agit en outre d'une paraphrase du principe de

⁷ RÈGLEMENT (UE) n° 549/2013 du PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 21 mai 2013 *relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne*.

⁸ RÈGLEMENT (CE) n° 223/2009 du PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes, tel que modifié par le RÈGLEMENT (UE) 2015/759 du PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 29 avril 2015.

⁹ Plutôt que chaque contribuable fasse une déclaration, on encourage la déclaration par le responsable de traitement désigné par l'unité TVA. Une unité TVA est constituée de différents contribuables qui sont étroitement liés sur le plan financier, organisationnel et économique et qui peuvent dès lors être considérés comme 1 contribuable. Le chiffre d'affaires déclaré par l'unité TVA dans sa totalité est attribué à la branche d'activité où est actif le membre de l'unité TVA qui réalise la plus grande partie de ce chiffre d'affaires. Les différents contribuables qui constituent l'unité TVA ne sont toutefois pas nécessairement actifs dans la même branche d'activité et par conséquent, ces autres branches d'activités sont exclues en termes comptables.

proportionnalité formulé à l'article 5.1.c) du RGPD, ce qui n'apporte aucune plus-value. Cet alinéa doit donc être supprimé.

23. L'article 2, deuxième alinéa du projet prévoit la possibilité pour la BNB de collecter des données auprès d'autres autorités ou organismes. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur le fait que pour l'accès à des données à caractère personnel provenant d'une autorité fédérale, l'article 20 de la LTD prévoit qu'un protocole d'accord doit être conclu. Et en cas d'impossibilité pour le responsable du traitement émetteur et le destinataire de données de parvenir à un accord, le flux de données doit en principe faire l'objet d'une délibération préalable de la Chambre autorité fédérale du Comité de sécurité de l'information (sauf communication ponctuelle de données ou sauf norme réglementaire précisant les modalités du flux telles que ses finalités, les catégories de données et les destinataires de données)¹⁰. Exception : pour les flux émanant d'une institution faisant partie du réseau de la sécurité sociale, il convient de tenir compte de l'article 15 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* (autorisation obligatoire de la Chambre sécurité sociale et santé du Comité de sécurité de l'information et pas de protocole).

2.4 Délai de conservation

24. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

25. L'Autorité constate que ni les dispositions légales pertinentes ni le projet ne prévoient un quelconque délai de conservation des données à caractère personnel à traiter. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, des délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement en vue des différentes finalités doivent être prévus ou des critères permettant de déterminer ces délais de conservation doivent au moins être repris.

2.5. Personnes concernées

26. L'article 121 de la loi du 21 décembre 1994 dispose que des informations peuvent être collectées auprès de personnes physiques et morales, de droit public et de droit privé.

27. L'article 1 du projet clarifie cet aspect en définissant les notions de "déclarant" et d' "unité TVA". L'autorité en prend acte.

¹⁰ Voir l'article 35/1 de la loi du 15 août 2012 *relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral*.

2.6. Responsable du traitement

28. L'article 4.7) du RGPD prévoit que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui peut être désigné par la réglementation en question.

29. En vertu de l'article 108 de la loi du 21 décembre 1994, l'ICN a pour mission d'établir, avec le concours des organismes associés tels que la BNB, mais sous sa propre responsabilité, les comptes nationaux trimestriels. Il est important de clarifier pour ce traitement s'il est question de responsables du traitement distincts, de responsables conjoints du traitement ou d'un responsable du traitement et d'un sous-traitant.

30. Non seulement c'est important pour la personne concernée qui souhaite exercer ses droits conformément aux articles 15-22 du RGPD, mais cela permet aussi de clarifier l'application des articles 13, 14, 26 et 28 du RGPD.

PAR CES MOTIFS, l'Autorité,

- estime que les adaptations suivantes du projet s'imposent :
 - o préciser les données qui permettent d'identifier le déclarant (point 20) ;
 - o supprimer l'article 2, premier alinéa du projet (point 22) ;
 - o préciser le délai de conservation (points 24 et 25) ;
 - o indiquer si la BNB est responsable du traitement, responsable conjoint du traitement ou sous-traitant (points 29 et 30).

(sé) An Machtens
Administratrice f.f.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances