



Avis n° 177/2019 du 29 novembre 2019

Objet : Projet d'arrêté royal *portant exécution du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales* (CO-A-2019-184)

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 du Ministre des Finances, reçue le 9 octobre 2019 ;

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

Émet, le 29 novembre 2019, l'avis suivant :

1) OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 9 octobre 2019, le Ministre des Finances, ci-après le demandeur, a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal *portant exécution du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales* (ci-après "le Projet").
2. Le Projet vise à instaurer des dispositions d'exécution du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales (ci-après "le Code du recouvrement"). L'Autorité a déjà émis un avis sur le projet de texte du Code du recouvrement¹.
3. Le contenu du Projet est résumé comme suit dans le Rapport au Roi : "*Étant donné que le Code du recouvrement constitue essentiellement une harmonisation des procédures de recouvrement en matière d'impôts sur les revenus, de taxes assimilées aux impôts sur les revenus, de T.V.A., de taxes diverses visées au livre II du Code des droits et taxes divers, de droits de mise au rôle et de créances non fiscales contenues dans les divers codes fiscaux ou lois concernés, le présent arrêté ne fait bien souvent que transposer, tout en les harmonisant, les dispositions d'exécution en matière de recouvrement de ces codes ou lois.*"
4. Le demandeur indique qu'il souhaite un avis sur la totalité du Projet et "*en particulier au sujet des articles 9 à 12*". Dans le présent avis, l'Autorité se concentrera dès lors surtout sur lesdits articles.

2) EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a) Portée du présent avis

5. L'Autorité attire avant tout l'attention sur le fait que la portée du présent avis se limite strictement à l'évaluation du texte du Projet. Elle ne se prononce donc pas en l'espèce sur la qualité des dispositions déjà existantes de la réglementation belge qui ont été promulguées dans ce domaine. Le présent avis ne porte dès lors pas non plus préjudice à tous les points de vue que l'Autorité a adoptés dans son avis n° 125/2018 concernant le projet de texte du Code du recouvrement.

¹ Avis n° 125/2018.

b) Remarques de fondi) Base juridique, prévisibilité de la norme et principe de légalité

6. L'Autorité souligne que conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41, le traitement de données à caractère personnel nécessaire à l'exécution d'une obligation légale² et/ou d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement³ doit être régi par une réglementation claire et précise dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, aux termes de l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance).
7. La demande d'avis ne comporte pas d'indications manifestes que dans le présent contexte, des traitements de données impliquant un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées auraient lieu⁴. Si un tel risque élevé n'existe pas, il suffit de mentionner la ou les finalité(s) du traitement et – si possible – le responsable du traitement dans une loi au sens formel. Les autres éléments du traitement peuvent également être repris dans la loi ou peuvent être précisés dans un arrêté d'exécution, à condition que la loi prévoise une délégation claire à cet effet. Il s'agit notamment :
- du type de données nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s)⁵,
 - du délai de conservation des données⁶,
 - des catégories de personnes concernées dont les données seront traitées,
 - des destinataires ou des catégories de destinataires des données⁷,
 - des circonstances dans lesquelles elles seront communiquées.
8. L'Autorité examine ci-après si ces conditions sont remplies en ce qui concerne la procédure en matière de "Surséance indéfinie au recouvrement", fixée aux articles 63 e.s. du Code du recouvrement et précisée aux articles 9 à 12 inclus du Projet. La procédure précitée permet en effet à un redevable d'obtenir une surséance au recouvrement des créances fiscales et non fiscales dont il est redevable. Pour pouvoir accorder cette surséance, le fonctionnaire

² Article 6.1.c) du RGPD.

³ Art. 6.1.e) du RGPD.

⁴ Il incombe au final au responsable du traitement – dans le cadre de sa responsabilité – d'évaluer pour chaque traitement de données concret si ce dernier implique ou non un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées.

⁵ L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées ("minimisation des données").

⁶ 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.

⁷ 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.

compétent doit vérifier si un certain nombre de conditions sont remplies. À cet effet, le fonctionnaire doit procéder à une "*enquête de solvabilité*" à charge du redevable concerné en vue de "*déterminer (...) la situation du patrimoine et les revenus et dépenses du ménage.*"⁸

L'Autorité part du principe que cette enquête est nécessaire pour vérifier si la condition mentionnée à l'article 63, § 2, 1^o du Code du recouvrement est remplie. Afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, elle prie toutefois le demandeur de prévoir à l'article 10 du Projet un renvoi explicite à la disposition du Code du recouvrement qu'il exécute – afin que sa signification soit claire – et d'expliquer dans le Rapport au Roi la raison pour laquelle cette enquête est nécessaire.

9. Par ailleurs, il est évident que dans le cadre d'une "*enquête de solvabilité*", plusieurs traitements de données auront lieu. Les éléments essentiels de tels traitements doivent toutefois être établis dans la réglementation. L'Autorité constate à cet égard que certains éléments sont repris⁹ tant dans le Code du recouvrement que dans la loi du 3 août 2012¹⁰ :

- les deux lois désignent le SPF Finances comme responsable du traitement¹¹ ;
- l'article 6, § 5 du Code du recouvrement prévoit un délai de conservation ;
- l'article 3 de la loi du 3 août 2012 décrit de manière générale les finalités des traitements qui sont réalisés par le SPF Finances ;
- le Titre 4 du Code du recouvrement détermine les compétences d'enquête des fonctionnaires du SPF Finances chargés du recouvrement ;
- les articles 4 & 6 de la loi du 3 août 2012 établissent de manière générale les procédures à suivre pour l'échange interne et externe de données à caractère personnel par le SPF Finances¹².

10. L'Autorité constate par ailleurs que le Projet définit les catégories de personnes concernées. Il ressort en effet clairement de l'article 10, § 1^{er} du Projet que l'enquête de solvabilité est menée à charge du redevable.

⁸ Article 10, § 1^{er} du Projet.

⁹ Comme expliqué au point 5, l'Autorité ne se prononce pas dans le présent avis sur la qualité des dispositions légales déjà existantes comme les dispositions du Code du recouvrement et de la loi du 3 août 2012.

¹⁰ Loi du 3 août 2012 *portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions*.

¹¹ Article 6, § 3 du Code du recouvrement et article 2 de la loi du 3 août 2012.

¹² Voir le point 13 ci-après.

11. Toutefois, un élément essentiel des présents traitements de données n'est abordé ni dans le Code du recouvrement, ni dans la loi du 3 août 2012, ni dans le Projet. Il s'agit de la description des types de données qui seront traitées dans le cadre de l'enquête de solvabilité. Aux points 17 e.s. de son avis n° 125/2018, l'Autorité a déjà attiré l'attention sur le fait que la désignation explicite des catégories de données à caractère personnel était pourtant une exigence essentielle. L'Autorité demande dès lors de combler cette lacune.

ii) Transfert de données à caractère personnel par des autorités publiques fédérales

12. L'Autorité attire l'attention dans l'absolu sur le fait que, conformément à l'article 20 de la LTD, un protocole d'accord doit être conclu avant de pouvoir octroyer un accès à des données à caractère personnel provenant d'une autorité publique fédérale. En cas d'impossibilité pour les responsables du traitement émetteur et destinataire des 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 normes réglementaires précisant les modalités du flux telles que ses finalités, les catégories de données et les destinataires de données)^{13 14}.

13. L'Autorité profite aussi de l'occasion pour inviter le demandeur à faire explicitement référence à l'article 20 de la LTD dans l'article 6 de la loi du 3 août 2012 – qui traite spécifiquement de l'échange externe de données à caractère personnel par le SPF Finances. Les deux instruments réglementaires ne semblent en effet pas être complètement harmonisés.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité

estime que l'adaptation suivante s'impose dans le Projet :

- reprendre les catégories de données à caractère personnel dans les textes réglementaires, comme exposé au point 11 ;

attire l'attention du demandeur sur l'importance du point suivant :

¹³ 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*.

¹⁴ Exception : pour les flux de données 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).

- le respect de l'obligation de conclure le cas échéant un protocole avant de commencer certains échanges de données et l'harmonisation de la loi du 3 août 2012 avec cette exigence de protocole reprise à l'article 20 de la LTD (point 13).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances