



Avis n° 48/2021 du 2 avril 2021

Objet : Avant-projet de loi portant des dispositions fiscales diverses et modifiant la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces (CO-A-2021-029)

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 Vincent Van Peteghem, Vice-premier ministre et ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude, reçue le 11/02/2021 ;

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

Émet, le 2 avril 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre des Finances (ci-après le demandeur) sollicite l'avis de l'Autorité concernant les articles 92 et 93 de l'avant-projet de loi portant des dispositions fiscales diverses et modifiant la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces* (ci-après l'avant-projet).

Contexte

2. Les articles 92 et 93 de l'avant-projet soumis pour avis visent à modifier respectivement l'article 337, alinéa 2 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après le CIR 92) et l'article 93bis, alinéa 2 du Code de la taxe de la valeur ajoutée (ci-après le Code CTVA) en vue de la mise à disposition de données fiscales aux pouvoirs locaux dans la mesure où ceux-ci en ont besoin pour assurer l'exécution des dispositions légales ou réglementaires dont ils sont chargés. Le demandeur précise que cet accès à certaines données fiscales en faveur des pouvoirs locaux vise surtout à faciliter "l'attribution proactive des droits", qui doit principalement aider les personnes vulnérables qui font encore trop peu valoir leurs droits.
3. À cet égard, l'Exposé des motifs précise ce qui suit :

"Les pouvoirs locaux misent actuellement de plus en plus sur une attribution proactive des droits. De la sorte, les citoyens et les entreprises se voient octroyer automatiquement une indemnité, une prestation, une subvention, un droit, une carte de réduction, etc. et ce sur la base des données qui sont déjà connues de l'administration. Le citoyen ou l'entreprise ne doit donc plus en faire la demande spécifique. L'attribution proactive des droits doit principalement aider les personnes vulnérables qui font encore trop peu valoir leurs droits. Ce principe dépend néanmoins de l'accès des autorités locales à l'information du secteur public. Ainsi, le revenu imposable est un indicateur important pour de nombreux droits locaux (p. ex. une réduction de tarif sur les frais de garde d'enfants). Les pouvoirs locaux ont dès lors intérêt à avoir accès à ces données. (...)"

Actuellement, les pouvoirs locaux ne peuvent en effet être traités formellement comme destinataires potentiels d'informations fiscales nécessitant une levée du secret professionnel des agents du fisc (art. 337, alinéa 2, CIR 92 et 93bis, alinéa 2, CTVA). Par conséquent, les pouvoirs locaux se retrouvent dans l'impossibilité d'utiliser ces données fiscales de quelque manière que ce soit. Suite à une concertation récente entre le SPF Finances et les pouvoirs locaux, la conclusion commune fut qu'une modification de la loi s'imposait.

Cette modification s'inscrit entièrement dans le cadre de l'accord de gouvernement qui vise "une réduction des charges administratives pesant sur les citoyens et les entreprises, notamment en améliorant les services numériques, en débloquant et en développant davantage les applications d'administration en ligne (e-government) tout en respectant les principes 'only once' et 'think small first'".

4. Les modifications à apporter en vertu des articles 92 et 93 de l'avant-projet respectivement à l'article 337, alinéa 2 du CIR 92 et à l'article 93bis, alinéa 2 du Code CTVA doivent permettre au SPF Finances de fournir des informations fiscales aux services administratifs des pouvoirs locaux (à savoir les provinces, les agglomérations, les fédérations de communes et les communes) dans la mesure où ceux-ci en ont besoin pour assurer l'exécution des dispositions légales ou réglementaires dont ils sont chargés, et ce par analogie avec ce qui est déjà repris en la matière à l'article 83 du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales.¹.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

5. En premier lieu, l'Autorité rappelle que, conformément à l'article premier du RGPD, lu à la lumière du considérant 14 du RGPD, la protection qui est offerte par le RGPD se rapporte uniquement à des personnes physiques et ne concerne donc pas le traitement de données relatives à des personnes morales et à des entreprises établies en tant que personnes morales.

A. À TITRE PRINCIPAL

6. L'Autorité estime qu'il convient de mettre au point un système d'attribution (proactive) des droits plus respectueux de la vie privée, ainsi que la consultation y afférente de données fiscales auprès de l'administration fiscale. La communication d'informations

¹ Cet article 83 dispose ce qui suit :

"Celui qui intervient, à quelque titre que ce soit, dans l'application du présent Code, des lois fiscales ou des dispositions légales ou réglementaires afférentes aux créances non fiscales, ou qui a accès dans les bureaux de l'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales, est tenu de garder, en dehors de l'exercice de ses fonctions, le secret le plus absolu au sujet de tout ce dont il a eu connaissance par suite de l'exécution de sa mission.

Les fonctionnaires de l'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales restent dans l'exercice de leurs fonctions lorsqu'ils communiquent aux autres services administratifs de l'État, aux parquets et aux greffes des cours et de toutes les juridictions, aux administrations des Communautés, des Régions, des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes et des communes, ainsi qu'aux établissements ou organismes publics visés à l'article 77, § 1er, alinéa 2, les renseignements qui sont nécessaires à ces services administratifs, parquets et greffes, administrations, établissements ou organismes publics pour assurer l'exécution des dispositions légales ou réglementaires dont ils sont chargés. (...)".

fiscales complètes et détaillées doit être évitée. À cette fin, il convient de développer la standardisation de catégories de contribuables. Lors de l'attribution de certains droits à des catégories de contribuables ainsi préalablement standardisées, l'administration/le pouvoir responsable peut se contenter d'une réponse binaire (oui/non en ce qui concerne la catégorie de contribuables en question) de la part de l'administration fiscale plutôt que d'accéder à des informations fiscales complètes et détaillées. Un tel système favorisera non seulement la protection des données, mais garantira aussi une attribution proactive efficace et correcte des droits à toute personne éligible.

B. À TITRE SECONDAIRE

a. Remarque préliminaire

7. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une vision claire du traitement de leurs données. En application de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme légale doit décrire les éléments essentiels du traitement allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique.² Il s'agit ici en principe des éléments suivants :
 - les finalités déterminées, explicites et légitimes des traitements de données à caractère personnel ;
 - la désignation du responsable du traitement ;
 - les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
 - les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
 - les catégories de destinataires des données à caractère personnel ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;³
 - le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées.

b. Analyse des articles 92 et 93 de l'avant-projet

² Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000) ; Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

³ Pour de futurs destinataires éventuels - actuellement encore non connus -, ceci peut éventuellement constituer la législation sur laquelle se basera le destinataire/tiers pour le traitement en question. En pareil cas, il appartient au responsable du traitement de garantir en la matière la transparence nécessaire à l'égard des personnes concernées ; on ne peut en effet pas attendre de ces dernières qu'elles doivent elles-mêmes rechercher dans divers textes de loi les différents destinataires de leurs données et les finalités pour lesquelles ceux-ci les utilisent (ultérieurement).

8. L'article 337, alinéa 2 du CIR 92 et l'article 93bis, alinéa 2 du Code CTVA prévoient déjà actuellement une exception au secret professionnel fiscal pour la communication de renseignements "*aux autres services administratifs de l'État*", "*aux parquets et aux greffes des cours et de toutes les juridictions*", aux (administrations des) "*Communautés*" et des "*Régions*". Les articles 92 et 93 de l'avant-projet modifiant les articles susmentionnés y ajoutent "*des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes et des communes*".
9. L'article 337, alinéa 2 du CIR 92 et l'article 93bis, alinéa 2 du Code CTVA disposent d'ores et déjà en la matière :
 - qu'il doit s'agir de renseignements qui sont respectivement "*nécessaires pour assurer l'exécution des dispositions légales ou réglementaires dont ils sont chargés*" et "*nécessaires pour assurer l'exécution de leurs missions légales ou réglementaires*" [Ndt : il convient de lire "leurs missions légales ou **administratives**"] .
 - que les personnes qui font partie des services auxquels les renseignements de nature fiscale susmentionnés sont communiqués "*sont également tenues au même secret et elles ne peuvent utiliser les renseignements obtenus en dehors du cadre des dispositions légales pour l'exécution desquelles ils ont été fournis*".
10. Conformément au principe de légalité susmentionné (voir le point 7), la norme légale qui encadre un traitement de données à caractère personnel doit être prévisible et précise et décrire à cette fin les éléments essentiels de ce traitement de données, dont les catégories de destinataires des données à caractère personnel ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents.
11. L'article 337, alinéa 2 du CIR 92 et l'article 93bis, alinéa 2 du Code CTVA, tels qu'ils seront modifiés par les articles 92 et 93 de l'avant-projet, décrivent ces (nouvelles) catégories de destinataires ainsi que les motifs pour lesquels ces destinataires peuvent recevoir des données fiscales, mais d'une manière excessivement large, à savoir :
"pour assurer l'exécution des dispositions légales ou réglementaires dont ils sont chargés" et *"pour assurer l'exécution de leurs missions légales ou réglementaires"* [Ndt : il convient de lire "leurs missions légales ou **administratives**"].

12. L'Autorité observe tout d'abord que "l'exécution des dispositions/missions légales ou réglementaires" couvre une portée beaucoup plus large que l' "attribution proactive des droits" que l'Exposé des motifs décrit comme un motif de mise à disposition de données fiscales aux pouvoirs locaux. Par conséquent, une précision/délimitation conforme à l'Exposé des motifs de la finalité concrète manifestement visée d'attribution proactive des droits dans le chef des pouvoirs locaux s'impose dans le texte de l'avant-projet.
13. Même avec une telle précision/délimitation, la description reste trop large pour contribuer suffisamment à un traitement de données à caractère personnel prévisible pour les personnes concernées. L'Autorité souligne donc l'importance d'un encadrement solide, conformément au principe de légalité susmentionné (voir le point 7), des traitements de données à caractère personnel (e.a. fiscales) accompagnant les tâches et les missions légales, réglementaires et administratives des pouvoirs locaux, décrivant précisément tous les éléments essentiels du traitement de données (finalités, responsable du traitement, catégories de données à caractère personnel et de personnes concernées, délai de conservation et (le cas échéant) destinataires).
14. L'Autorité attire également l'attention du demandeur sur le fait que la communication de données à caractère personnel par le SPF Finances aux pouvoirs locaux doit faire l'objet - conformément à l'article 20 de la LTD - d'un protocole d'accord ou, à défaut, d'une délibération préalable de la Chambre autorité fédérale du Comité de sécurité de l'information.⁴

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité,

À TITRE PRINCIPAL

- insiste auprès du demandeur pour que le système d'attribution (proactive) des droits sur la base d'informations fiscales soit réexaminé (voir le point 6) ;

⁴ Voir l'article 35/1, § 1^{er}, premier alinéa de la loi 15 août 2012 *relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral* et l'article 6 de la 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*.

Voir également la Recommandation n° 02/2020 de l'Autorité du 31 janvier 2020 : "*La portée de l'obligation de conclure un protocole afin de formaliser les communications de données à caractère personnel en provenance du secteur public fédéral*".

À TITRE SECONDAIRE

estime que l'adaptation suivante s'impose dans l'avant-projet :

- préciser/délimiter la finalité (attribution proactive des droits) visée par la mise à disposition de données fiscales aux pouvoirs locaux (voir le point 12) ;

attire l'attention du demandeur sur l'importance des éléments suivants :

- un encadrement clair du traitement de données (e.a.) fiscales dans la réglementation des pouvoirs locaux concernés (voir le point 13) ;
- la conclusion d'un protocole d'accord entre le SPF Finances et les pouvoirs locaux, conformément à l'article 20 de la LTD (voir le point 14).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances