

**COMMISSION CONSULTATIVE DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

N. Réf. 10527/L/A/77

AVIS N° 88/073 DU 7 OCTOBRE 1988

Objet : Projet de loi portant réforme de l'impôt sur les revenus et modifications des taxes assimilées au timbre (article 35 : création d'un numéro fiscal d'identification des contribuables).

La Commission consultative de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, notamment les articles 5, 8, 11 et 13;

Vu la lettre et demande d'avis du 22 août 1988 du Ministre des Finances;

A émis le 7 octobre 1988 l'avis suivant :

Les dispositions du projet de loi, présentées par l'autorité requérante, peuvent être examinées en rapport avec les articles 5, 8, 9, 11 et 13 de la loi sur le Registre national du 8 août 1983.

L'article 35, § 4, du projet de loi institue, en effet, la communication à des tiers de données obtenues en vertu de l'autorisation d'accès (article 5 de la loi du 8 août 1983) accordée par l'A.R du 27 septembre 1984; les § 1 à 7 font appel à l'article 8 de la loi sur le Registre national; le § 5 fait référence nommément aux articles 9 et 13 de la même loi; les dispositions de l'article 11 de cette même loi, relatives au secret professionnel, pourraient être évoquées en ce qui concerne les obligations, entre autres, des tiers.

L'article 5 de la loi sur le Registre national peut être évoqué à propos du § 4 du projet de loi, dans la mesure où y est prévue la communication à des tiers d'informations obtenues par le Ministère des Finances en vertu d'un droit d'accès reconnu. La définition des tiers donnée par le § 4, al. 2, du projet de loi ("toute entreprise belge qui remplit une mission d'intérêt général et qui a été désignée nominativement par le Roi ...") semble correspondre à l'article 5, al. 2, de la loi du 8 août 1983. La Commission doit ici renvoyer à l'avis qu'elle a émis dans un cas semblable, le 19 décembre 1984, à propos de la mission de fabrication des cartes d'identité confiée à la s.a. IDOC (avis 84/008, M.b. 07.09.1985, pp. 12808 sv). Elle rappelle

avoir souligné, à l'époque, que cette communication ne valait pas droit d'accès, comme le reconnut l'A.R. du 29 juillet 1985, désignant la société IDOC comme entreprise chargée de la fabrication des cartes d'identité. Elle s'étonne, cependant, de l'extension prise par le projet de loi qui lui est soumis : non seulement, les précautions prises dans le cas précité semblent avoir échappé à la diligence du requérant, mais, de plus, le projet accorde l'autorisation d'accès à "toute" entreprise, sans en suggérer aucune énumération. La Commission souhaiterait, tout au moins, que les projets d'application de la loi sous examen lui soient soumis, comme dans le cas prévu à l'article 5, al. 2, de la loi du 8 août 1983.

L'application de l'article 8 de la loi sur le Registre national parcourt l'ensemble de l'article 35 du projet de loi soumis à la Commission. La Commission ne voit pas d'objection aux § 2 et § 3, 2° qui rappellent des autorisations déjà accordées (on mentionnera seulement que l'A.R. du 25 avril 1986 n'a pas rencontré l'ensemble des objections émises par la Commission dans son avis 84/003 du 14 août (M.b. 21.05.1986), pp. 7361 sv. et spécialement le 4° alinéa de la p. 7363, relatif à la mention explicite des tiers ou catégories de tiers). Du point de vue légistique, la Commission s'étonne de la référence, dans le § 2, à un arrêté royal et à un arrêté ministériel qui contiendraient ainsi des dispositions conditionnelles à l'application de la loi. En outre, la Commission rappelle qu'elle a toujours été opposée à la banalisation du numéro d'identification du Registre national et qu'en ce sens, elle ne peut donner son assentiment sans réserve à ce que le numéro fiscal soit le numéro de Registre national : comme elle l'a déjà manifesté dans son avis 85/009 (M.b. 09.08.1985) à propos du projet d'A.R. fixant le mode d'identification des bénéficiaires des pensions où certains bénéficiaires ne pouvaient être identifiés par le numéro du Registre national, la Commission estime ne pas devoir se prononcer sur le bien-fondé du choix effectué par l'autorité requérante pour autant que la vie privée n'en soit pas affectée. Elle constate cependant que, en France, suite à une concertation entre la Commission Nationale Informatique et Libertés (C.N.I.L.) et le Ministère des Finances, ce dernier a abandonné l'utilisation du numéro de sécurité sociale - équivalent au numéro belge d'identification du Registre national - pour l'identification des contribuables. Répondant au désir de la C.N.I.L., d'éviter, dans l'esprit de la loi française "Informatique et Libertés" du 6 janvier 1978, les interconnexions et recoupements de fichiers via un numéro identifiant tel que le numéro de sécurité sociale, le Ministère des Finances français utilise aujourd'hui un numéro d'identification propre (voir C.N.I.L., 5° Rapport d'activité, 15 octobre 1983 - 31 décembre 1984, la Documentation française, 1985, pp. 41-64).

La Commission voudrait encore attirer particulièrement l'attention sur les § 3, 1° et 3°, § 4, 2° et § 6 de l'article 35 du projet de loi sous examen. A propos du § 3, 1°, la Commission rappelle qu'elle ne considère pas comme une utilisation au sens de la loi, la mention du numéro d'identification dans les rapports avec l'intéressé; par contre, à propos du § 3, 3°, accordant cette autorisation "aux personnes physiques et morales et aux associations de fait tenues de fournir des renseignements ... dans le cadre d'obligations imposées par une disposition législative ou réglementaire ...", la Commission rappelle que l'article 8 de la loi sur le Registre national parle des "organismes visés à l'article 5"; sans doute pourrait-il s'agir des "organismes de droit belge remplissant des missions d'intérêt général", mais on ne voit pas comment une personne physique ou une association de fait seraient couverts par un tel appel.

La disposition proposée ne peut être retenue, à moins que le législateur ne déroge aux principes de protection de la vie privée qu'il a institués, ce que la Commission regretterait vivement.

Le § 4, 2°, appelle aussi des réserves, vu son manque de précision déjà rappelé ci-dessus (voir aussi l'avis 84/003 dont question, et ceux qui ont, maintes fois, rappelé la règle de réciprocité : 84/001 (M.b; 8.11.1984), 84/003 (M.b. 21.05.1986), 85/011 (M.b. 28.10.1986), 85/013 (M.b. 01.08.1985), 85/015 (M.b. 15.03.1986), 87/067 (M.b. 28.04.1988).

La Commission rappelle aussi qu'elle a déjà plusieurs fois recommandé que la soustraction, même partielle, qui nécessite l'utilisation du numéro d'identification, ne soit confiée qu'à des organismes ou services eux-mêmes autorisés sur base de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 (cfr. par exemple, l'avis 85/018 (M.b. 22.08.1987)). Si l'exécution des travaux entraîne des obligations répétitives, la Commission estime que cette conservation équivaldrait à une application fort large - sinon abusive - des dispositions de l'article 8 de la loi.

Quant au § 6, la Commission fait remarquer que la loi sur le Registre national règle bien l'autorisation d'utilisation du numéro d'identification, mais est muette en ce qui concerne l'obligation de reproduire ce numéro. La Commission note, cependant, que la loi sur le Registre national est une loi de protection de la vie privée et qu'elle n'a donc certainement jamais envisagé que l'on puisse obliger à utiliser le numéro d'identification : il serait abusif, du point de vue de la Commission, que ce que la loi règle comme une possibilité restreinte devienne une obligation dans le cadre du système proposé par le projet examiné. La Commission attire encore l'attention sur les mesures énoncées dans le § 6, 2° et rappelle qu'elle a déjà eu l'occasion de faire remarquer que le dispositif envisagé à propos du secteur social risquait bien de rendre caduque l'application de la loi sur le Registre national (cf. par exemple, les avis 85/025 à 033 du 23 octobre 1985 à propos des A.R. du 5 décembre 1986, M.b. 19.12.1986, pp. 17319 sv. ou l'avis 87/066 du 22 octobre 1987, à propos du "Projet de loi portant le statut et les missions de la Banque sociale générale de carrefour").

Les articles 9 et 13 de la loi du 8 août 1983 sont évoqués dans l'article 35, § 5 du projet de loi examiné et sont les seules garanties offertes : on s'étonne que cette redondance par rapport à ce qui est déjà inscrit dans la loi sur le Registre national n'ait pas incité à prévoir un dispositif plus affiné, à moins que la seule proposition ici faite au législateur, s'il maintient le dispositif d'un numéro fiscal identique au numéro d'identification du Registre national, soit d'étendre la protection accordée à ce dernier au numéro fiscal attribué aux personnes morales et aux contribuables qui ne sont pas inscrits dans le Registre national (§ 1er, al. 3).

L'article 11 de la loi sur le Registre national, bien qu'il ne soit pas mentionné dans le projet, doit être rappelé. La Commission estime souhaitable que certaines dispositions et règles particulières relatives au secret professionnel soient reprises dans le projet, spécialement en ce qui concerne les tiers ou les personnes physiques et morales ou associations de fait, au cas où elles seraient amenées à accéder aux données et à utiliser le numéro fiscal.

Au vu de l'ensemble des remarques, la Commission estime que l'article du projet de loi qui lui a été soumis va à l'encontre des dispositions restrictives voulues par le législateur en ce qui concerne l'utilisation du Registre national et de son numéro d'identification. Le projet déroge aux principes énoncés dans la loi du 8 août 1983 en ce qui concerne l'utilisation de ce numéro par les personnes physiques et les associations qui ne sont pas déclarées d'intérêt public. La Commission estime que l'assimilation du numéro fiscal au numéro d'identification va à l'encontre de la protection de la vie privée, comme elle l'a fait savoir, analogiquement,

lors des discussions à propos de la carte de sécurité sociale (Doc. Parlem., Sénat, 740 (1984-1985) - N° 2, Session 1984-1985, 13 décembre 1984, Annexe pp. 21-23. Voir aussi la discussion in : Ch. Représ. 942 (1983-1984) - N° 6, Session 1983-1984, 25 septembre 1984). Elle souhaiterait que le numéro d'identification fiscale ne soit pas celui du Registre national. Enfin, elle estime que l'obligation de mention du numéro d'identification est contraire à la protection voulue par le législateur.

Au vu de toutes ces considérations, la Commission ne peut émettre qu'un avis défavorable.

Pour le Secrétaire,

Le Président,

C. DESMECHT

D. HOLSTERS