



Avis n° 10/2013 du 28 mars 2013

Objet : demande d'avis concernant le projet d'arrêté royal *modifiant les articles 164 et 165 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992* (CO-A-2013-005)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu 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 "LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, Monsieur Steven Vanackere, reçue le 12/02/2012 ;

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans ;

Émet, le 28 mars 2013, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le projet d'arrêté royal vise à instaurer, en parallèle au système actuel de saisie-arrêt simplifiée par pli recommandé à la poste, un système de saisie-arrêt simplifiée via une procédure utilisant les techniques de l'informatique entre le SPF Finances et le tiers saisi, pour autant qu'un accord préalable ait été conclu à cette fin entre ceux-ci.
2. L'article 300, § 1^{er}, 1^o du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92) habilite en effet le Roi à déterminer *"le mode à suivre pour (...) les poursuites"* exercées en vue du recouvrement des impôts. En exécution de cette disposition, l'article 164 de l'arrêté royal *d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 (AR/CIR 92)* organise, en matière d'impôts sur les revenus, au profit de l'administration fiscale, un mécanisme de saisie-arrêt sous forme simplifiée en vue d'accélérer la perception des impôts dus par un redevable. Ce mécanisme permet au receveur compétent de faire procéder, entre les mains d'un tiers, par lettre recommandée à la poste, à la saisie-arrêt exécution sur les revenus, sommes et effets dus ou appartenant au redevable, jusqu'à concurrence du montant dû par ce dernier au titre d'impôts, précomptes, accroissements d'impôts, intérêts de retard, amendes et frais de poursuite ou d'exécution.
3. Dans un souci de simplification administrative et de modernisation, le présent projet a pour objectif, tout en maintenant le système actuel de saisie-arrêt simplifiée par pli recommandé à la poste, la mise en place d'un système de transmission électronique de saisie-arrêt via une procédure utilisant les techniques de l'informatique. Au stade actuel, ce système de transmission électronique sécurisé est mis en place entre le Service public fédéral (SPF) Finances et l'Office National des Vacances Annuelles. Un accord préalable a en effet déjà été conclu entre ceux-ci à cette fin. Dans le futur, ce système de transmission électronique est amené à être étendu à d'autres organismes auprès desquels des saisies-arrêts sont régulièrement opérées, à condition qu'ils expriment préalablement leur accord avec ce mode de transmission. Ceci implique que le SPF Finances conclura, avec chaque tiers saisi qui entre en ligne de compte pour ce système de transmission électronique, un accord préalable distinct contenant les conditions et les modalités de ce nouveau système. Le tiers saisi qui a consenti à accepter la saisie-arrêt adressée par le SPF Finances au moyen d'une transmission électronique, est également présumé y consentir tant qu'il n'a pas expressément révoqué cet accord par voie de notification au SPF Finances par pli recommandé à la poste.

4. Afin d'identifier les redevables saisis, le projet prévoit l'utilisation du numéro d'identification du Registre national ou, à défaut, le numéro d'identification de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, lorsqu'il s'agit d'une personne physique. Afin de limiter le risque d'erreur lié à l'introduction du numéro d'identification, celui-ci est accompagné du nom et du prénom du redevable saisi. L'utilisation du numéro d'identification du Registre national ou, à défaut, du numéro d'identification de la Banque-carrefour de la sécurité sociale suppose que le tiers saisi est autorisé à utiliser ces numéros. Si tel n'est pas le cas, il n'est pas non plus possible de conclure l'accord en question entre le tiers saisi et les services compétents du SPF Finances, ni dès lors de procéder à la saisie-arrêt au moyen d'une procédure utilisant les techniques de l'informatique, précise le Rapport au Roi du projet d'arrêté.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

5. La Commission constate que le système actuel de saisie-arrêt simplifiée par pli recommandé à la poste est maintenu mais qu'en parallèle, un système d'envoi électronique sécurisé devient une possibilité légale.
6. La Commission partage le souci de simplification administrative et de modernisation poursuivi par le projet.
7. La Commission attire l'attention sur le fait que l'envoi par voie électronique peut tout au plus remplacer la procédure "papier" d'envoi par pli recommandé à la poste – un procédé qui existe de toute façon actuellement et qui est *a priori* légal – ce qui engendrera la disparition d'au moins une partie de l'actuel flux de données sur papier. L'information reste donc la même, qu'elle soit communiquée au moyen d'un pli recommandé à la poste ou au moyen d'une procédure mettant en œuvre des techniques de l'informatique.
8. La Commission souligne que cette possibilité légale peut même améliorer (ou améliorer) la sécurité juridique et technique des données, laquelle ne peut en effet pas toujours être assurée de façon aussi efficace pour les données "papier".
9. S'il s'agit d'une personne physique, le redevable saisi est identifié, lors de l'envoi électronique, à l'aide d'un numéro personnel unique : le numéro de Registre national visé à l'article 2, dernier alinéa de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (LRN), ou à défaut, le numéro d'identification de la Banque-carrefour de la Sécurité sociale (numéro NISS), visé à l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* (Loi BCSS).

10. Le Rapport au Roi du projet d'arrêté suppose que le tiers saisi est autorisé à utiliser ces numéros (numéro de Registre national ou, à défaut, numéro NISS). Ce Rapport précise encore que si tel n'est pas le cas, il n'est pas non plus possible de conclure l'accord en question entre le tiers saisi et les services compétents du SPF Finances, ni dès lors de procéder à la saisie-arrêt au moyen d'une procédure utilisant les techniques de l'informatique.
11. En ce qui concerne le numéro NISS, la Commission souligne que son utilisation est libre, conformément à l'article 8, § 2 de la loi BCSS, du moins pour une utilisation en application de la loi BCSS et de ses arrêtés d'exécution.
12. Il va de soi que le législateur peut également, via une règle juridique du même rang, autoriser l'utilisation de ce numéro en application du CIR et de ses arrêtés d'exécution, comme en l'occurrence.
13. En ce qui concerne l'identification à l'aide du numéro de Registre national, la Commission attire l'attention sur l'article 8 de la LRN : *"L'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national est octroyée par le comité sectoriel du Registre national visé à l'article 15, aux autorités, aux organismes et aux personnes visés à l'article 5, alinéa 1^{er}."*
14. Les articles 8 et 16 de la LRN prévoient toutefois la possibilité de déroger à la compétence d'autorisation de principe du Comité sectoriel du Registre national : *"Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du comité sectoriel, les cas dans lesquels une autorisation n'est pas requise"*.
15. Il va de soi que le législateur peut également, via une règle juridique du même rang, déroger à la compétence d'autorisation de principe du Comité sectoriel du Registre national, comme en l'occurrence.
16. L'utilisation du numéro d'identification du Registre national lors de l'envoi électronique d'une saisie-arrêt simplifiée, qui serait autorisée par le présent projet d'arrêté, s'appuie en effet, selon la Commission, sur l'article 300, § 1^{er}, 1^o du CIR 92, qui habilite en effet le Roi à déterminer *"le mode à suivre pour (...) les poursuites"* exercées en vue du recouvrement des impôts.

17. La Commission constate en outre que l'utilisation du numéro de Registre national pour l'identification de la personne physique redevable est aussi expressément autorisée par l'article 314 du CIR 1992, y compris dans les relations externes qui sont nécessaires pour l'exécution des dispositions légales et réglementaires dont est chargée l'administration des contributions directes¹.
18. La Commission constate enfin que le tiers saisi et les services compétents du SPF Finances procèdent à des échanges de données concernant le redevable saisi, personne physique, sur la base d'un accord préalable. L'Office National des Vacances Annuelles, avec lequel le SPF Finances a déjà conclu un premier accord en ce sens, est déjà habilité, sur la base de l'article 1, deuxième alinéa, 15° de l'arrêté royal du 5 décembre 1986², à utiliser le numéro de Registre national comme moyen d'identification dans ses relations imposées par ou en vertu d'une disposition légale ou réglementaire avec les autorités ou les institutions publiques qui ont elles-mêmes été désignées pour/autorisées à utiliser ce numéro sur la base de la LRN. En vertu de l'arrêté royal du 25 avril 1986, le SPF Finances³ est autorisé à

¹ "§ 1^{er}. L'Administration des contributions directes attribue un numéro fiscal d'identification aux contribuables soumis aux impôts visés à l'article 1^{er}.

Pour les personnes physiques, ce numéro fiscal correspond à leur numéro d'identification dans le Registre national des personnes physiques."

(...).

§ 2. Le numéro fiscal d'identification des personnes physiques peut être utilisé aux conditions et aux fins déterminées par l'arrêté royal du 25 avril 1986 autorisant certaines autorités du ministère des Finances à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques et par l'arrêté ministériel du 27 mars 1987 autorisant certains fonctionnaires de l'administration des contributions directes à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques.

§ 3. Outre l'utilisation prévue au § 2, le numéro fiscal d'identification des personnes physiques peut être utilisé, au seul titre d'identifiant, dans les relations externes mentionnées ci-dessous et qui sont nécessaires pour l'exécution des dispositions législatives et réglementaires dont l'administration des contributions directes est chargée : (...)

4° avec les autorités publiques ou les organismes autorisés en vertu de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques".

² *Arrêté royal réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par les organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance sociale.*

³ D'après l'article 1 de cet AR, il s'agit des administrations et services suivants au sein du SPF :

- l'Administration générale des impôts ;
- les Services généraux du Secrétariat général ;
- l'Administration des contributions directes ;
- l'Administration des douanes et accises ;
- l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines ;
- l'Administration du cadastre ;
- l'Administration de l'inspection spéciale des impôts ;
- l'Administration de la trésorerie ;
- l'Administration des pensions.

utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, également dans les relations externes (en l'occurrence avec l'Office National des Vacances Annuelles) qui sont nécessaires à l'exécution des dispositions légales et réglementaires dont le SPF est chargé.

19. La Commission estime dès lors que les échanges visés de données à l'aide du numéro de Registre national ou du numéro NISS sont acceptables, car légalement et réglementairement prévus, dans la mesure où ces données sont uniquement échangées pour les finalités visées (article 4, § 1, 2° de la LVP) et à condition que les données échangées soit adéquates, pertinentes et non excessives à la lumière de ces finalités (article 4, § 1, 3° de la LVP).
20. Le projet n'indique pas quel identificateur est utilisé pour l'envoi électronique lorsqu'il s'agit d'une personne morale. La Commission fait remarquer que s'il s'agit d'une personne morale, le redevable saisi peut être identifié, pour l'envoi électronique, à l'aide du numéro d'identification visé à l'article 5 de la loi du 16 janvier 2003 *portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions* (loi BCE). Le numéro d'identification unique mentionné à l'article 5 de la loi BCE est une donnée publique et peut donc être consulté sans autorisation préalable du Comité sectoriel pour la Banque-Carrefour des entreprises visé à l'article 27 de la loi BCE (voir l'article 17 de cette loi).
21. Afin que la possibilité légale que le projet d'arrêté entend introduire conduise à une sécurisation juridique et technique performante des données, la Commission invite l'auteur du projet à s'inspirer de l'article 438 du CIR. Cet article, introduit par l'article 27 du décret du 19 décembre 2008 *contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2009*, est libellé comme suit, en ce qui concerne le précompte immobilier en Région flamande⁴ :

"§ 1^{er}. Les avis et informations visés aux articles 433 et 435 doivent être établis conformément aux modèles arrêtés par le Gouvernement flamand.

§ 2. L'information dans les avis, notifications et informations visés aux articles 433 à 435 inclus, est la même, qu'ils soient communiqués moyennant une procédure utilisant des techniques d'informatique ou par lettre recommandée à la poste.

Lors de l'envoi des avis, notifications et informations précités, adressés au ou provenant du fonctionnaire autorisé à cet effet par le Gouvernement flamand ou service désigné à cet effet par le Gouvernement flamand, les personnes concernées sont identifiées à l'aide du

⁴ L'article 438 est entré en vigueur, uniquement en ce qui concerne le précompte immobilier en Région flamande, le 01.01.2009 (article 27, Décret 19.12.2008 – M.B. 29.12.2008).

numéro d'identification visé à l'article 5 de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions s'il s'agit d'une personne morale, et du numéro de Registre national s'il s'agit d'une personne physique et du numéro d'identification visé à l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale.

§ 3. En cas d'envoi moyennant une procédure utilisant des techniques d'informatique, l'origine et l'intégrité du contenu des avis, informations et notifications visés aux articles 433 à 435 inclus doivent être assurées à l'aide de techniques de sécurité adaptées.

§ 4. Pour que les notifications visées à l'article 434 emportent saisie-arrêt de manière valable lorsqu'elles sont envoyées moyennant une procédure utilisant des techniques d'informatique, elles doivent porter une signature électronique incorporée par une des techniques suivantes :

- création d'une signature électronique à l'aide d'une carte d'identité électronique belge ;*
- création d'une signature numérique à l'aide d'une clé privée accordée à un fonctionnaire compétent et accompagnée d'un certificat délivré à ce fonctionnaire, la clé privée et le certificat étant enregistrés de manière sécurisée dans la mémoire d'un ordinateur ;*
- création d'une signature numérique à l'aide d'une clé privée accordée au service désigné par le Gouvernement flamand, visé à l'article 434, et accompagnée d'un certificat délivré à ce service, la clé privée et le certificat étant enregistrés de manière sécurisée dans la mémoire d'un ordinateur ;*
- création d'une signature électronique avancée au sens de l'article 2, 2^o, de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification.*

Quelle que soit la technique appliquée, il est garanti que seules les personnes autorisées ont accès aux moyens de création de signatures.

Les procédures suivies doivent en outre permettre d'identifier correctement la personne physique responsable pour l'envoi et de déterminer correctement la date et l'heure d'envoi.

Ces données doivent être conservées pendant une période de dix ans par l'expéditeur et produites dans un délai raisonnable en cas de dispute."

22. Les techniques de sécurité adaptées dont il est question à l'article 438 précité du CIR peuvent être appliquées *mutatis mutandis* au système électronique de saisie-arrêtée simplifiée visé par le projet.

**PAR CES MOTIFS,
la Commission**

émet un avis favorable sur le projet d'arrêté royal *modifiant les articles 164 et 165 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992*, à condition qu'il soit tenu compte des remarques formulées aux points 20 à 22 inclus :

- identification à l'aide du numéro d'identification visé à l'article 5 de la loi BCE s'il s'agit d'une personne morale ;
- utilisation de techniques de sécurité adaptées au sens de l'article 438 du CIR.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere