



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 143/2022 du 19 juillet 2022**

**Objet : Avis concernant un avant-projet de loi *relatif à la simplification administrative en matière fiscale* (CO-A-2022-146)**

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Madame Cédrine Morlière et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

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 (ci-après : le demandeur), reçue le 31/05/2022 ;

Émet, le 19 juillet 2022, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 31/05/2022, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *relatif à la simplification administrative en matière fiscale* (ci-après : le projet).
2. Le projet modifie 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* (ci-après : la loi du 3 août 2012). Cette législation encadre tous les traitements de données que l'administration fiscale effectue dans le cadre d'un établissement correct de la base fiscale (par ex. recevoir et vérifier les déclarations introduites à l'impôt des personnes physiques), du prélèvement correct, ainsi que du contrôle, afin de recouvrer les dettes ou de gérer la documentation patrimoniale.
3. Il découle du titre du projet que les modifications envisagées s'inscrivent dans le cadre de la finalité de simplification administrative, qui vise "*à obtenir une administration conviviale au service des entreprises et des citoyens*". Toutefois, selon le demandeur, une telle 'simplification administrative' est actuellement empêchée par une interprétation divergente des principes fondamentaux du droit fiscal d'une part et des principes fondamentaux en matière de protection des données d'autre part. Il est donc nécessaire de mieux aligner les principes fondamentaux précités.
4. Plus concrètement, le projet vise *de facto* à mettre fin à la formalisation de communications de données à des tiers via des protocoles d'accord en exécution de l'article 20 de la LTD. En outre, le projet tente de préciser plusieurs éléments essentiels du traitement réalisé par le SPF Finances et prévoit une limitation problématique (et illicite) de la responsabilité au sens de l'article 5.2 du RGPD.

## II. EXAMEN QUANT AU FOND

### a. Base juridique

5. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des 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 idée claire du traitement de leurs données. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en

---

<sup>1</sup> Voir l'Exposé des motifs du projet.

combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme doit décrire les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique. Dans ce cadre, il s'agit au minimum :

- de la (des) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
- de la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela soit clair).

Si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, la disposition légale doit également comprendre les éléments essentiels (complémentaires) suivants :

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
- les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel 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 ;
- le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
- l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

6. Vu l'ampleur et la portée des traitements de données à caractère personnel visés par le projet (à savoir tous les traitements de données effectués par le SPF Finances dans le cadre de ses missions), il est incontestablement question d'une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées ; ce qui implique que tous les éléments énumérés ci-dessus doivent être définis dans une norme légale formelle.
7. En la matière, comme le souligne également le demandeur, la multitude de législations fiscales doit être prise en considération, étant donné que cela peut impliquer que les éléments essentiels d'un traitement déterminé de données à caractère personnel ne soient pas tous définis dans un même acte législatif.

#### **b. Finalité**

8. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
9. À titre général, concernant les finalités des traitements de données réalisés par le SPF Finances, l'Autorité souligne qu'un renvoi aux missions légales dont est chargé le SPF Finances (et qui se retrouvent dans la législation fiscale) suffit, à condition d'établir en des termes généraux mais

clairs que la collecte et le traitement des données par le SPF Finances peuvent exclusivement s'inscrire dans le cadre des missions qui lui ont été confiées et que ces missions soient définies de manière suffisamment claire et précise de sorte qu'il ne puisse y avoir aucun doute, dans le chef des personnes concernés, quant aux traitements de données engendrés.

10. Néanmoins, l'Autorité estime que le projet d'article 3 de la loi du 3 août 2012 ne répond pas à ces conditions et donne en outre lieu à plusieurs remarques fondamentales relatives aux principes fondamentaux du droit à la protection des données.
11. Le premier alinéa du projet d'article 3, § 1<sup>er</sup> de la loi du 3 août 2012 dispose : "*Le Service public fédéral Finances traite des données à caractère personnel afin d'exécuter ses missions légales.*" Cet article se caractérise, dans la version néerlandaise du projet, par l'omission du terme "zijn" (ses) devant "wettelijke opdrachten" (missions légales), ce qui donne l'impression, à tort, que le SPF Finances peut aussi traiter des données pour d'autres finalités légales que celles qui lui ont été confiées<sup>2</sup>.
12. À cet égard, l'Autorité attire l'attention sur le principe de l'attribution des compétences administratives qui est consacré par l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 *de réformes institutionnelles*, en vertu duquel les autorités administratives n'ont d'autres pouvoirs que ceux que leur attribuent formellement la *Constitution* et les lois et décrets portés en vertu de celle-ci. En outre, comme déjà expliqué ci-dessus (voir le point 5), ces institutions publiques ne peuvent traiter licitement des données à caractère personnel que si le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission légale et/ou d'une mission d'intérêt public dont elles sont chargées. Par conséquent, il est requis que la norme légale relative à l'attribution d'une telle mission à un service déterminé spécifie avec suffisamment de précision les finalités des traitements de données à caractère personnel qui auront lieu dans ce cadre, de manière à répondre aux exigences d'une exactitude et d'une prévisibilité suffisantes.
13. La motivation de l'omission du terme 'zijn' devant les termes 'wettelijke opdrachten' dans la version néerlandaise du projet peut être déduite de l'Exposé des motifs et s'inscrit dans le cadre d'une erreur plus large (et préoccupante) quant à la distinction entre les missions légales du SPF Finances (et les traitements de données dans ce cadre) d'une part et la licéité d'un transfert de données d'autre part. Le passage suivant soulève en particulier de très nombreuses questions au sein de l'Autorité :

*"Relativement à la protection des données, un traitement est réputé régulier lorsqu'un traitement de données à caractère personnel **dispose d'une base légale, même s'il a lieu***

---

<sup>2</sup> Actuellement, l'article 3, premier alinéa de la loi du 3 août 2012 dispose : "*Le Service public fédéral Finances collecte et traite des données à caractère personnel afin d'exécuter ses missions légales.*"

***dans le cadre de l'exécution d'une tâche d'intérêt général.*** *Le SPF Finances est en possession de grandes quantités d'informations, non seulement des données fiscales mais par exemple aussi des données patrimoniales, dont le traitement est nécessaire pour l'accomplissement de tâches d'intérêt général, qui n'incombent pas à proprement parler au SPF Finances lui-même, mais peuvent aussi relever par exemple de la responsabilité d'un autre service public ou de fonctionnaires ministériels. [...] Dans le contexte de l'accomplissement de telles tâches d'intérêt général, il doit être possible pour le SPF Finances de réaliser les traitements de données nécessaires à l'exécution de ces tâches d'intérêt général, sans devoir procéder à des discussions inutiles sur la finalité du traitement, étant donné que cette finalité peut effectivement se trouver dans une base légale qui ne relève pas de la compétence du SPF Finances, mais que le traitement des données par le SPF Finances s'effectue néanmoins dans le cadre d'une mission légale, même si elle ne lui est pas propre. En d'autres termes, cet article vise à éviter que l'exécution de tâches d'intérêt général ne soit compromise par des discussions juridiques sur la protection des données qui ne contribuent pas en soi à une meilleure protection de ces données mais à un ralentissement de l'administration, alors même que la légitimité du traitement n'est pas en cause."*

14. La première phrase est déjà une interprétation erronée des articles 6.1.c) et e) du RGPD. En effet, un traitement de données à caractère personnel est réputé licite lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public. **Dans ces deux cas – donc aussi lorsque le traitement repose sur une mission d'intérêt public –, il est toutefois requis de disposer d'une base légale** dans laquelle sont définis les éléments essentiels du traitement<sup>3</sup>.
15. En outre, l'Autorité veut souligner le fait que la licéité de la communication de données par le SPF Finances à un autre service public, dans la mesure où cette communication n'est **pas** nécessaire au respect d'une obligation imposée au SPF Finances par ou en vertu d'une disposition légale et **à condition que la possibilité de communiquer des données soit prévue dans la loi du 3 août 2012**, doit être évaluée à la lumière de la mission légale ou de la mission d'intérêt public qui a été confiée au destinataire des données. L'Autorité souligne que la mission du

---

<sup>3</sup> L'article 6.3 du RGPD prévoit dans ce cadre que : "*Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :*

- a) le droit de l'Union ; ou*
- b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.*

*Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi."*

SPF Finances dans ce cadre doit se limiter à établir si les données concernées sont nécessaires à la réalisation des finalités (légitimes) qui sont poursuivies par ce destinataire, sans que ces finalités soient nécessairement les mêmes que celles du SPF Finances.

16. Ceci ne porte toutefois pas préjudice à l'obligation, conformément à l'article 20 de la LTD, de conclure un protocole d'accord<sup>4</sup>, à moins que, comme cela a déjà été expliqué de manière circonstanciée dans la recommandation n° 02/2020 de l'Autorité sur *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*<sup>5</sup>, **une norme légale<sup>6</sup> définisse explicitement quelles (catégories de) données sont communiquées quand, à qui et pour quelles finalités.**
17. Bien qu'il soit donc possible pour le SPF Finances - sous des conditions déterminées - de communiquer des données à des tiers, il est faux d'affirmer que le SPF Finances lui-même va traiter des données pour la réalisation des missions légales ou des missions d'intérêt public qui ont été confiées à ces tiers.
18. Ensuite, le projet d'article 3, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas et § 2 de la loi du 3 août 2012 dispose :  
*"Les données collectées peuvent être utilisées par le Service public fédéral Finances à d'autres fins qu'en vue de l'exécution de ses missions décrites légalement, dans la mesure uniquement où, en exécution de l'article 6, point 4 du 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*

---

<sup>4</sup> L'article 20, § 1<sup>er</sup> de la LTD mentionne un contenu facultatif et non exhaustif pour le protocole d'accord. Il précise plus exactement : " [...] Ce protocole peut prévoir notamment :

1° l'identification de l'autorité publique fédérale qui transfère les données à caractère personnel et celle du destinataire ;

2° l'identification du responsable du traitement au sein de l'autorité publique qui transfère les données et au sein du destinataire ;

3° les coordonnées des délégués à la protection des données concernés au sein de l'autorité publique qui transfère les données

ainsi que du destinataire ;

4° les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel sont transférées ;

5° les catégories de données à caractère personnel transférées et leur format ;

6° les catégories de destinataires ;

7° la base légale du transfert ;

8° les modalités de communication utilisée ;

9° toute mesure spécifique encadrant le transfert conformément au principe de proportionnalité et aux exigences de protection des données dès la conception et par défaut ;

10° les restrictions légales applicables aux droits de la personne concernée ;

11° les modalités des droits de la personne concernées auprès du destinataire ;

12° la périodicité du transfert ;

13° la durée du protocole ;

14° les sanctions applicables en cas de non-respect du protocole, sans préjudice du titre 6."

<sup>5</sup> Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-02-2020.pdf>.

<sup>6</sup> Sans que cette norme légale concerne en soi un traitement de données réalisé par le SPF Finances.

*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), il est satisfait aux critères suivants :*

- 1° un lien démontrable existe entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel sont collectées, et les finalités du traitement envisagé ;*
- 2° la relation entre les organismes concernés et le responsable du traitement est prise en compte ;*
- 3° la nature des données à caractère personnel est prise en compte, et plus précisément si des catégories particulières de données à caractère personnel sont traitées ;*
- 4° les conséquences possibles pour les organismes concernés du traitement ultérieur envisagé, sont prises en compte ;*
- 5° l'existence de garanties appropriées.*

*Dans le cadre de l'exécution des missions décrites légalement et pour autant que le traitement des données ne soit pas limité par la loi, les finalités ultérieures pour lesquelles le Service public fédéral Finances traite des données, sont toujours considérées comme compatibles avec les finalités initiales pour lesquelles ces données ont été traitées à l'origine.*

***§2. Conformément à l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, le Service public fédéral Finances peut sans conclure de protocole, sur la base de l'article 6, point 1, c) et e) du 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), transférer sur requête motivée les données à caractère personnel énumérées à l'article 3/2, à tout autre autorité publique ou organisme privé s'il est satisfait aux conditions mentionnées au §1<sup>er</sup> 1° à 5° et pour autant que le délai de conservation, déterminé conformément à l'article 3/3, n'est pas expiré."***

19. L'Autorité fait tout d'abord remarquer que le projet d'article 3, § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa de la loi du 3 août 2012 est une simple paraphrase de l'article 6.4 du RGPD et viole donc l'interdiction de retranscription du RGPD. L'applicabilité directe de règlements européens implique une interdiction de les transposer en droit national car une telle procédure peut "*(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur*"<sup>7</sup>. Cette disposition ne présente aucune plus-value juridique et doit être supprimée. En outre, on ne sait pas du tout clairement quelle est la portée de ces critères, ni comment ils

<sup>7</sup> CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voir également : CJUE 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Service des impôts italien (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

doivent être appliqués dans la pratique. En effet, le fait qu'il soit tenu compte du rapport avec la personne concernée, de la nature des (catégories de) données à caractère personnel qui seront traitées et des conséquences possibles du traitement ultérieur n'offre en soi pas de garantie qu'il existe réellement une finalité compatible pour le traitement ultérieur des données. Il est sans aucun doute nécessaire de préciser davantage de quelle façon ces éléments doivent être concrètement pris en compte.

20. Concernant le dernier alinéa du projet d'article 3, § 1<sup>er</sup> de la loi du 3 août 2012, l'Autorité souligne que, vu que les traitements visés concernent "*l'exécution des [NdT : il convient de lire "de" et pas "des"] missions décrites légalement*", on peut difficilement parler ici de 'finalités ultérieures' étant donné que ces finalités doivent par définition avoir été définies dans la norme légale qui attribue les missions précitées. Par ailleurs, sans préjudice de la remarque susmentionnée, cette disposition est contraire aux articles 5.1.b) et 6.4 du RGPD. Bien que le principe de limitation des finalités autorise le traitement ultérieur de données à caractère personnel pour des finalités compatibles, on ne peut pas *ab initio* établir que - sauf lorsque le traitement est limité explicitement par la loi - les finalités ultérieures pour lesquelles le SPF Finances traite des données sont toujours compatibles avec les finalités initiales pour lesquelles ces données ont été traitées. Le projet d'article 3, § 1<sup>er</sup>, dernier alinéa de la loi du 3 août 2012 doit être supprimé.
21. Un deuxième problème, plus fondamental, se situe au niveau du paragraphe 2 de cet article, qui affirme que toute communication de données par le SPF Finances à une autre autorité publique ou un autre organisme privé est licite "*s'il est satisfait aux conditions mentionnées au §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup>*". Cette affirmation est manifestement contraire à l'esprit de l'article 6.4 du RGPD et de l'article 20 de la LTD étant donné que ces 'conditions' concernent spécifiquement la question de savoir si une finalité déterminée est compatible avec une autre finalité, lorsque le traitement pour cette autre finalité ne repose pas sur le consentement de la personne concernée ou sur une disposition légale qui constitue, dans une société démocratique, une mesure nécessaire et proportionnée visant à garantir les finalités visées à l'article 23, paragraphe 1 du RGPD<sup>8</sup> et ne peuvent dès lors pas purement et simplement être déclarées applicables à l'évaluation de la licéité d'un transfert de données. L'Autorité rappelle que tous les transferts ou toutes les communications de données ne constituent pas nécessairement un 'traitement ultérieur pour une autre finalité' au sens du RGPD et qu'à l'égard des transferts de données réalisés par des autorités publiques, des conditions plus strictes s'appliquent. En effet, comme cela a déjà été expliqué au point 16, il faut toujours conclure un protocole d'accord au sens de l'article 20 de la LTD, à moins que les modalités de la

---

<sup>8</sup> Dans ce cadre, il faut également d'emblée faire remarquer que la communication de données à caractère personnel visée par le SPF Finances se déroulera presque toujours en vue de satisfaire une obligation légale qui repose sur le responsable du traitement ou pour exécuter une mission d'intérêt public.

communication aient été définies dans une norme légale. Le projet d'article 3, § 2 de la loi du 3 août 2012 prévoit donc une dérogation illicite à l'obligation de protocole et doit être supprimé.

22. Vu ce qui précède, il est nécessaire que l'article X+1 du projet soit revu en profondeur (en particulier dans la mesure où il concerne la communication de données par le SPF Finances). À titre d'exemple (et le cas échéant en guise d'inspiration), l'Autorité renvoie à la sous-section 8 de la section 12 du Chapitre IV de la loi *sur la fonction de police* du 5 août 1992 qui définit les modalités de la communication de données par les services de police<sup>9</sup>.

### **c. Responsable du traitement**

23. Le projet ne porte pas préjudice à la désignation du SPF Finances en tant que responsable du traitement pour les traitements de données à caractère personnel visés dans la loi du 3 août 2012. L'Autorité en prend acte.

### **d. Minimisation des données/Proportionnalité**

24. 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 (principe de 'minimisation des données').

25. L'article X+4 du projet qui insère un article 3/2 dans la loi du 3 août 2012 dispose ce qui suit :

*"Les catégories de données que traite le Service public fédéral Finances, comprennent :*

*1° les données d'identification ;*

*2° les données patrimoniales ;*

*3° les données financières, économiques et de revenus ;*

*4° les données fiscalement pertinentes ;*

*5° les données d'une pertinence vraisemblable ;*

*6° les données indissociables qui ne tombent pas dans les catégories précédentes.*

*Les données d'identification comprennent notamment le numéro d'identification fiscal de l'intéressé, dont le traitement est considéré comme licite dans le cadre de l'exécution des missions*

---

<sup>9</sup> En la matière, on peut en particulier attirer l'attention sur l'article 44/11/9, § 2 de la loi *sur la fonction de police* du 5 août 1992 qui stipule : "§ 2. Selon les modalités déterminées par les directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de ses compétences, elles [les données à caractère personnel] peuvent également être communiquées aux autorités publiques belges, organes ou organismes publics ou d'intérêt public chargés par la loi de l'application de la loi pénale ou qui ont des missions légales de sécurité publique lorsque ceux-ci en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales.

*La liste de ces autorités, organes ou organismes est arrêtée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur la base d'une proposition du Comité information et ICT visé à l'article 8sexies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. L'avis de l'Organe de Contrôle concernant cette proposition est sollicité."*

*légal du Service public fédéral Finances, même lorsque ce traitement s'effectue par des tiers, pour autant que le lien démontrable prévu à l'article 3, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> est motivé."*

26. Tout d'abord, l'Autorité demande d'adapter la première phrase du projet d'article 3/2 de la loi du 3 août 2012 comme suit : '**Pour l'exécution de ses missions légales**, le Service public fédéral Finances traite les catégories de données à caractère personnel suivantes : ...'.
27. Ensuite, bien que l'Autorité admette qu'il ne soit pas recommandé de reprendre dans la loi du 3 août 2012 une liste exhaustive des données à caractère personnel que le SPF Finances peut traiter, elle souligne que cette disposition doit toujours être lue à la lumière d'une mission ou d'une compétence déterminée qui incombe au SPF Finances conformément à la législation fiscale (ou à toute autre norme législative). Plus concrètement, les catégories de données à caractère personnel énumérées ci-dessus doivent être complétées conformément aux dispositions spécifiques qui s'appliquent à une tâche ou une mission déterminée (par exemple : le Code de la TVA pour établir et percevoir la TVA, le *Code des impôts sur les revenus* pour les impôts des personnes physiques, ...).
28. Vu ce qui précède, il n'est pas possible pour l'Autorité de vérifier (exclusivement) sur la base du projet d'article 3/12, premier alinéa de la loi du 3 août 2012 la proportionnalité de tous les traitements de données réalisés par le SPF Finances. Néanmoins, les remarques suivantes, plus générales, doivent déjà être prises en considération :
- dans la mesure où la notion de 'données d'identification' concerne le numéro de Registre national (le numéro d'identification fiscal), il est recommandé de le spécifier explicitement dans le projet. En effet, conformément à l'article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (ci-après : la loi du 8 août 1983), l'utilisation du numéro de Registre national n'est pas permise sans autorisation préalable, soit du ministre de l'Intérieur, soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ;
  - concernant les données fiscalement pertinentes, l'Exposé des motifs précise qu'il s'agit de "*données qui, au moment du traitement, présentent indéniablement un intérêt pour déterminer la situation fiscale du contribuable national ou étranger ou celle d'un tiers*". Pour l'Autorité, il n'est pas clair de savoir en quoi cette catégorie se distingue par exemple de données patrimoniales, financières, économiques ou de revenus. Le contenu et la portée concrets de cette catégorie de données doivent être davantage précisés, de manière à ce que les personnes concernées sachent clairement quelles données peuvent le cas échéant être traitées en vertu de cette disposition ;
  - les données d'une pertinence vraisemblable "*sont des données dont le traitement répond, au moment où il est effectué, à une finalité fiscale ou patrimoniale déterminée ou déterminable et qui, en rapport avec l'exécution d'une mission légale incombant au*

*SPF Finances, sera probablement pertinent*<sup>10</sup>. L'Exposé des motifs explique, à titre complémentaire, que cette notion doit être lue à la lumière de la Directive (UE) 2021/514 du 22 mars 2021 *modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal* et des arrêts C-245/19 et C-246/19 du 6 octobre 2020 de la Cour de justice de l'Union européenne : les 'données d'une pertinence vraisemblable' peuvent être réclamées à condition que tant la finalité fiscale que la spécification des informations demandées et la base juridique aient été définies dans la demande. L'Autorité demande que cette obligation de motivation soit explicitement reprise dans le projet ;

- les 'données indissociables' sont définies dans l'Exposé des motifs comme des données "*qui ne sont pas ou probablement pas pertinentes pour déterminer la situation fiscale du contribuable national ou étranger ou celle d'un tiers, mais qui, compte tenu de l'état de la technique, du coût de la mise en œuvre, de la nature et du volume des données à traiter, doivent nécessairement être traitées en raison de leur lien indissociable avec des données qui appartiennent aux catégories énumérées ci-dessus, afin de permettre l'accès à des données fiscales pertinentes ou à des données d'une pertinence vraisemblable*". Bien que l'exemple (voir l'Exposé des motifs) à cet égard n'implique pas d'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, l'Autorité souligne que cette catégorie ne peut concerner que des données complémentaires et que le caractère indissociable doit à tout moment pouvoir être démontré. Sous aucun prétexte, il ne doit être possible de traiter sur la base de cette disposition des catégories de données à caractère personnel extrêmement personnelles<sup>10</sup> ou particulières au sens de l'article 9.1 du RGPD (voir également le tiret suivant) ;
- enfin, il ressort de l'Exposé des motifs que le SPF Finances traite également certaines données relatives à la santé ; par exemple dans le cadre de la certification d'une autonomie réduite ou d'une incapacité de travail afin de pouvoir bénéficier d'une majoration d'exonération fiscale. Bien que l'Autorité ne remette pas en question la légitimité de ces finalités, elles soulignent que le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9.1 du RGPD est interdit, à moins de disposer d'un motif d'exception conformément à l'article 9.2 du RGPD. En outre, la réglementation spécifique qui s'applique à de tels traitements doit spécifier explicitement quelles données relatives à la santé peuvent être traitées dans ce cadre.

29. Le deuxième alinéa du projet d'article 3/2 de la loi du 3 août 2012 prévoit une autorisation *de facto* au sens de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 pour des 'tiers' d'utiliser le numéro d'identification fiscal (lisez : le numéro de Registre national) pour la réalisation de finalités fiscales.

---

<sup>10</sup> Il s'agit de données dont le traitement entraînerait manifestement une ingérence significative dans les droits et libertés des personnes concernées, notamment les données issues de communications électroniques confidentielles, les données affectant l'exercice d'un droit fondamental, certaines données fiscales et financières, etc.

Il découle de l'Exposé des motifs que cela est nécessaire car l'identification des contribuables pour le SPF Finances est souvent effectuée par des tiers, comme les secrétariats sociaux ou les employeurs, qui ne disposent pas toujours actuellement de l'autorisation requise.

30. En la matière, l'Autorité rappelle que conformément à l'article 87 du RGPD, "*le numéro d'identification national ou tout autre identifiant d'application générale n'est utilisé que sous réserve des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée adoptées en vertu du présent règlement*". La Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà attiré l'attention sur les conditions à respecter à cet égard<sup>11</sup> :

- l'utilisation d'un numéro d'identification général doit être limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers ;
- les finalités doivent être précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir/prévoir les types de traitements visés ;
- la durée de conservation et les éventuelles communications à des tiers doivent également être encadrées ;
- des mesures techniques et organisationnelles doivent encadrer adéquatement l'utilisation sécurisée ; et
- le non-respect des dispositions encadrant l'utilisation doit être sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

En outre, il est requis que les tiers visés - dans la mesure où, en vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983, ils entrent en considération pour être autorisés - qui, en vertu de cet article, sont autorisés à utiliser le numéro de Registre national, soient désignés explicitement dans le projet.

31. Vu ce qui précède, l'Autorité estime qu'il ne s'agit pas d'une autorisation valable au sens de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 et que des garanties appropriées n'ont pas non plus été prises pour les droits et libertés des personnes concernées. Le projet d'article 3/2, deuxième alinéa de la loi du 3 août 2012 doit être modifié utilement en ce sens.

32. Enfin, dans ce cadre, l'Autorité attire l'attention sur le projet d'article 3/1, deuxième alinéa de la loi du 3 août 2012: "*Lorsque le contexte du traitement des données dans le cadre d'une enquête menée par un fonctionnaire compétent du Service public fédéral Finances est modifié en raison du fait que l'intéressé refuse sa collaboration, **la nature du traitement des données passe en conséquence de minimale à impérative.***" L'Exposé des motifs précise en outre : "*Lorsqu'une personne concernée apporte sa collaboration, par exemple, à une enquête fiscale qualifiée*

---

<sup>11</sup> Voir l'avis n° 19/2018, consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-19-2018.pdf>.

*d'enquête particulière<sup>12</sup>, le fonctionnaire compétent peut, à ce moment-là, traiter les données fournies selon l'application du principe du traitement minimal des données, car il n'est pas pertinent de traiter d'autres données que celles qui sont nécessaires. Lorsqu'une personne concernée ne coopère que partiellement, ou lorsque le fonctionnaire compétent est obligé, pour cette raison, de rechercher les données nécessaires à la réalisation de son enquête ou à l'exécution de sa mission légale, la nature et le contexte du traitement des données changent, car le fonctionnaire, investi de la puissance publique, traite aussi nécessairement des données qui sont plus larges que les données fiscales, mais qui, dans le contexte modifié, doivent encore être traitées pour atteindre cet objectif légal."*

33. La question de savoir si une personne concernée déterminée apporte ou non sa collaboration à une enquête, indépendamment de toute obligation légale à cet effet, n'a pas la moindre influence sur l'applicabilité du RGPD et la responsabilité qui, en vertu de l'article 5.2 du RGPD, repose sur le responsable du traitement, en l'occurrence le SPF Finances. En outre, l'Autorité souligne que le RGPD ne fait nulle part mention d'une distinction entre un traitement de données 'minimal' ou 'impératif' ; les principes fondamentaux du droit à la protection des données, dont le principe de la minimisation des données, s'appliquent à tous les traitements de données à caractère personnel. **La constatation selon laquelle une personne concernée refuse de collaborer à une enquête fiscale n'est pas pertinente dans le contexte du droit à la protection des données et ne peut sous aucun prétexte donner lieu à une dérogation à ces principes, ni à une modification de la 'nature' des traitements de données.**
34. Cela vaut d'autant plus que les traitements de données en question reposent sur une obligation légale ou une mission d'intérêt public et pas sur le consentement de la personne concernée. Dans ces cas, comme déjà expliqué ci-dessus au point 5, il est requis que les éléments essentiels du traitement soient définis au préalable dans une norme légale, de manière à ce que - quelle que soit la relation entre la personne concernée et le responsable du traitement (collaboration ou non) - on sache toujours clairement quelles données peuvent être traitées pour quelles finalités.
35. Vu ce qui précède, le projet d'article 3/1, deuxième alinéa de la loi du 3 août 2012 prévoit une limitation illicite de la responsabilité dans le chef du SPF Finances et doit dès lors être supprimé.

---

<sup>12</sup> Concernant la notion d' 'enquête particulière' évoquée à l'article 4.9) du RGPD, l'Autorité souligne qu'actuellement, il n'existe pas de consensus quant à la portée ou à la définition concrètes de cette notion. Néanmoins, le terme 'particulière' doit être compris comme 'déterminée', plutôt que comme 'spéciale', vu le texte anglais du RGPD qui parle de '*particular inquiry*'. Dès lors, l'Autorité estime qu'il n'appartient pas au SPF Finances de définir cette notion à son gré, en particulier lorsque cette notion est source d'une dérogation illicite aux principes fondamentaux du RGPD.

### e. Délai de conservation

36. 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. En outre, conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution*, il est obligatoire de prévoir dans le projet les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement, en tenant compte des diverses finalités et catégories de données, ou au moins de reprendre des critères permettant de déterminer ces délais de conservation (maximaux).
37. Le projet d'article 3/3 de la loi du 3 août 2012 dispose à cet effet : "*Le moment du traitement est déterminé par les principes fondamentaux fiscaux et autres de même que par les délais fiscaux et autres qui lient le Service public fédéral Finances par ou en vertu de la loi et selon les conditions qui sont prévues par ou en vertu de la loi.*  
*Les délais de conservation des données juridiquement protégées sont déterminables au moyen des délais fiscaux et non-fiscaux par lesquels est lié le Service public fédéral Finances, nonobstant l'application des articles 11/1 et 11/2.*"
38. À titre complémentaire, il découle de l'Exposé des motifs que : "*Un délai de conservation explicite est d'ailleurs contraire à ce caractère d'ordre public qui est inhérent au droit fiscal et aux délais qui y sont fixés, dans la mesure où un tel délai de conservation [des données juridiquement protégées] ne correspondrait pas aux délais fiscaux de prescription applicables. Ce délai de prescription est, bien entendu, le même pour tous les contribuables mais, du point de vue de la protection des données, il peut entraîner une période de conservation différente pour chaque contribuable concerné en application de suspensions, interruptions et autres.*"
39. Bien que l'Autorité admette que le délai de conservation maximal pour les données à caractère personnel ne puisse pas être plus court que les délais fiscaux auxquels est lié le SPF Finances, elle estime que le projet d'article 3/3, deuxième alinéa de la loi du 3 août 2012 ne définit pas un délai de conservation valable à la lumière de l'article 6.3 du RGPD, étant donné qu'on ne sait pas clairement de quelle manière le délai de conservation (des données juridiquement protégées) doit ou peut être déterminé. Il serait par exemple plus juste d'affirmer que 'les données à caractère personnel ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, sans que ce délai ne puisse être plus court que les délais fiscaux et non-fiscaux applicables auxquels est tenu le Service public fédéral Finances, avec un délai de conservation maximal ne pouvant dépasser un an après la fin définitive des procédures administratives et judiciaires et l'épuisement de tous les recours.' En outre, l'Autorité se demande

pourquoi on ne fait référence, dans la dernière phrase de l'article précité, qu'aux articles 11/1 et 11/2 (de la loi du 3 août 2012), étant donné que les articles 11 et 11/3 de cette même loi prévoient également un délai de conservation particulier à l'égard des données faisant l'objet d'une limitation des droits et libertés des personnes concernées, conformément à l'article 23.1 du RGPD. Le projet d'article 3/3 de la loi du 3 août 2012 doit être modifié utilement en ce sens.

#### **f. Limitation des droits**

40. L'article 23 du RGPD offre aux États membres la possibilité de limiter la portée des droits des personnes concernées, à condition qu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour réaliser une des finalités légitimes énumérées à l'article 23.1 du RGPD, telles que la sécurité nationale, la sécurité publique ou d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale, en particulier une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique. De plus, toute mesure légale qui prévoit une limitation des droits de la personne concernée doit remplir les conditions exposées à l'article 23.2 du RGPD.
41. Dans ce cadre, le projet d'article 4/1, § 1<sup>er</sup> de la loi du 3 août 2012 dispose ce qui suit : *"Conformément à l'article 23, point 1, e) du [RGPD], **une exception est établie** dans le chef du Service public fédéral Finances pour des questions monétaires, budgétaires et fiscales à l'obligation de motivation telle qu'établie à l'article 5, point 2 du [RGPD], pour autant que la limitation de l'obligation de justification s'effectue dans le respect du présent article. "*
42. L'Autorité souligne dans un premier temps qu'il n'est possible sous aucun prétexte de déroger à la responsabilité dans le chef du responsable du traitement, telle que définie à l'article 5.2 du RGPD<sup>13</sup>. Il résulte de l'article 23.1 du RGPD que la portée des limitations se limite aux obligations et droits tel(le)s que visé(e)s aux articles 12 à 22 inclus du RGPD et à l'article 34 du RGPD, ainsi qu'à l'article 5 du RGPD, **dans la mesure où les dispositions de cet article correspondent aux droits et obligations tel(le)s que visé(e)s aux articles 12 à 20 du RGPD (Droits de la personne concernée)**<sup>14</sup>. Sans préjudice de toute limitation des droits de la personne

<sup>13</sup> L'article 5.2 du RGPD dispose que : *"Le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité)".*

<sup>14</sup> Il s'agit du point de vue officiel de l'EDPB tel qu'exposé dans les Guidelines 10/2020 *on restrictions under Article 23 GDPR* (Lignes directrices 10/2020 sur les limitations en vertu de l'article 23 du RGPD) (point 84) : *"Article 23 GDPR allows under specific conditions, a national or Union legislator to restrict, by way of a legislative measure, the scope of the obligations and rights provided for in Articles 12 to 22 and Article 34, as well as Article 5 GDPR in so far as its provisions correspond to the rights and obligations provided for in Articles 12 to 22, when such a restriction respects the essence of the*

concernée, le responsable du traitement doit à tout moment respecter les principes de protection des données établis à l'article 5.1 du RGPD. Cela découle également du point 5 des Guidelines 10/2020 *on restrictions under Article 23 GDPR* de l'EDPB : **"In all cases, where Union or Member State law allows restrictions to data subjects' rights or to the obligations of the controllers (including joint controllers) and processors, it should be noted that the accountability principle, as laid down in Art. 5(2) GDPR, is still applicable. This means that the controller is responsible for, and shall be able to demonstrate to the data subjects his or her compliance with the EU data protection framework, including the principles relating to the processing of their data."**

43. Le projet d'article 4/1 de la loi du 3 août 2012 prévoit donc une limitation illicite des obligations du responsable du traitement et doit être supprimé.
44. Deuxièmement, l'Autorité se demande quels sont les motifs pour reprendre dans la loi du 3 août 2012 des dispositions supplémentaires en matière de limitation des droits de la personne concernée étant donné que les articles 11 à 11/3 inclus de cette loi définissent déjà un cadre légal pour la limitation des droits par le SPF Finances dans le cadre de ses missions légales (d'autant plus que l'Autorité s'est déjà prononcée favorablement par le passé à plusieurs reprises sur ces dispositions et des dispositions similaires). Des limitations supplémentaires des droits de la personne concernée doivent donc de préférence être définies conformément à la structure des articles 11 à 11/3 inclus de la loi du 3 août 2012.

**PAR CES MOTIFS,  
l'Autorité,**

estime que le projet se caractérise par différentes conceptions erronées fondamentales concernant aussi bien le contenu que la portée du droit européen de la protection des données et qu'une révision approfondie, presque intégrale des projets d'articles en question est de mise.

À cet effet, les points suivants doivent au moins être pris en considération :

- préciser que le SPF Finances traite uniquement des données pour l'exécution de ses missions légales, dont les finalités ont été explicitement définies dans une norme légale (points 9 – 12) ;

---

*fundamental rights and freedoms and is a necessary and proportionate measure in a democratic society to safeguard, inter alia, important objectives of general public interest of the Union or of a Member State."* Consultables via le lien suivant (actuellement disponibles uniquement en anglais) :

[https://edpb.europa.eu/sites/default/files/consultation/edpb\\_guidelines\\_202010\\_article23\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/consultation/edpb_guidelines_202010_article23_en.pdf)

- revoir les dispositions concernant le traitement ultérieur pour d'autres finalités (points 18 – 20) ;
- prévoir un cadre légal licite pour l'échange de données de et vers le SPF Finances (points 15 – 17 et 21 – 22) ;
- préciser davantage les catégories de données à caractère personnel qui doivent être traitées, conformément aux points 26 – 28 ;
- revoir l'autorisation pour des tiers de traiter le numéro d'identification fiscal (points 30 et 31) ;
- supprimer le projet d'article 3/1, deuxième alinéa de la loi du 3 août 2012 (points 32 – 35) ;
- définir un délai de conservation valable conformément au point 39 ;
- supprimer le projet d'article 4/1 de la loi du 3 août 2012 (points 42 et 43).

Pour le Centre de Connaissances,  
(sé) Cédrine Morlière, Directrice