

**Adresse postale** :  
Ministère de la Justice

Bd. de Waterloo, 115  
**Bureaux** :  
Rue de la Régence, 61

Tél. : 02 / 542.72.00  
Fax : 02 / 542.72.12

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

**AVIS N° 29 / 97 du 5 novembre 1997**  
-----

N. Réf. : A / 97 / 014 / 12

**OBJET : Utilisation du numéro d'identification fiscale dans les relations avec les administrations fiscales étrangères.**  
-----

La Commission de la protection de la vie privée,

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, en particulier son article 29;

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en particulier son article 8, modifié par la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale;

Vu la demande d'avis du Ministre des Finances du 30 avril 1997;

Vu les informations complémentaires communiquées par lettre du 19 septembre 1997;

Vu le rapport de M. F. RINGELHEIM, rapporteur,

Emet, le 5 novembre 1997, l'avis suivant :

## **I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :**

---

Le Conseil de l'OCDE a adopté, le 13 mars 1997, une Recommandation aux termes de laquelle les Etats membres sont invités à encourager les non-résidents bénéficiaires de revenus à communiquer leur numéro d'identification fiscale (NIF) de leur pays de résidence à la personne qui leur verse lesdits revenus. Les Etats membres devraient envisager de rendre cette communication obligatoire. Lorsque le bénéficiaire des revenus est tenu de communiquer son NIF à la personne qui lui verse les revenus, cette dernière devrait être obligée de communiquer le NIF à l'administration fiscale du pays de la source qui, à son tour le transmettrait, en même temps que d'autres informations (telles que le montant des revenus perçus, la date de perception, etc...) à l'administration fiscale du pays où réside le bénéficiaire des revenus.

Le Ministre des Finances note, dans sa lettre du 30 avril 1997, que dans la mesure où les Etats membres observent la Recommandation précitée, les résidents belges (la Recommandation vise en réalité les résidents en Belgique, qu'ils soient belges ou non) vont devoir déclarer leur numéro national lorsqu'ils perçoivent des revenus d'origine étrangère. En outre, lorsqu'une personne résidant en Belgique paie des revenus à un non-résident, elle devra s'enquérir du numéro d'identification fiscale de ce dernier et le communiquer à l'administration belge des contributions directes qui le transmettra aux administrations fiscales étrangères.

La communication des numéros d'identification fiscale vise à permettre aux Etats ayant conclu des conventions préventives de la double imposition, d'appliquer les règles de dévolution du pouvoir d'imposition dont ils ont convenu.

Le Ministre des Finances précise qu'il pourrait s'avérer nécessaire - notamment en vue d'obtenir des renseignements sur un contribuable résidant en Belgique - que l'administration des contributions directes communique aux administrations étrangères le numéro d'identification fiscale belge, c'est-à-dire le numéro national.

Le Ministre demande à la Commission si, compte tenu de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, et eu égard à la primauté du droit international par rapport au droit interne, la communication du numéro national aux autorités fiscales étrangères peut être autorisée.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE :**

---

Il convient de rappeler que le numéro d'identification fiscale n'est autre que le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques.

La Recommandation de l'OCDE prévoit deux hypothèses :

1. Une personne résidant en Belgique (belge ou non) reçoit des revenus d'une personne résidant à l'étranger : elle serait obligée de communiquer son numéro fiscal, donc national, à son débiteur de revenus afin que celui-ci le communique à l'administration fiscale de son pays qui le transmettrait à l'administration fiscale belge.

2. Une personne résidant en Belgique verse des revenus à une personne résidant à l'étranger : elle devrait exiger que cette personne lui communique son numéro fiscal (souvent le même que le numéro national) pour le communiquer à l'administration fiscale belge qui le transmettrait à l'administration fiscale étrangère.

Le Ministre des Finances envisage, dans sa lettre du 30 avril 1997, un corollaire à la première hypothèse : la communication par l'administration fiscale belge du numéro fiscal/national belge à des administrations étrangères. On vise ici le cas où l'administration fiscale belge souhaiterait obtenir des renseignements au sujet d'un résident en Belgique percevant des revenus provenant d'un pays qui aurait omis de communiquer à l'administration fiscale belge les informations relatives auxdits revenus. L'administration belge communiquerait le numéro permettant d'identifier le résident, afin d'obtenir ces renseignements.

L'utilisation du numéro d'identification du Registre national est régie par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, qui dispose que le Roi peut, après avis de la Commission de la protection de la vie privée et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, autoriser les autorités publiques et les organismes visés à l'article 5 à faire usage du numéro d'identification dans les limites et aux fins qu'il détermine. Il n'y a pas d'arrêté royal concernant l'usage du numéro du Registre national par l'administration fiscale, tel qu'il est envisagé par la Recommandation de l'OCDE.

Le Ministre des Finances se réfère à l'article 22 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée. Suivant cette disposition, sans préjudice des conventions internationales auxquelles la Belgique est partie, la transmission entre le territoire belge et l'étranger, sous quelque forme que ce soit, de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement peut, en vue d'assurer le droit au respect de la vie privée, soit être interdite, soit être soumise à une autorisation préalable, soit être réglementée. L'interdiction, l'autorisation préalable ou la réglementation de la transmission de ces données entre le territoire belge et l'étranger sont fixées selon les modalités déterminées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée.

Un tel arrêté royal fait défaut. La Commission tient à rappeler la nécessité d'adopter une réglementation dans une matière aussi importante pour la protection de la vie privée que les échanges de données transfrontières. Cette réglementation s'impose d'autant plus dès lors qu'il s'agit de communiquer à des administrations étrangères une donnée aussi sensible que le numéro du Registre national.

Le Ministre se réfère encore à l'article 12 de la Convention 108 du Conseil de l'Europe du 21 janvier 1981 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel qui dispose que les Etats contractants ne peuvent, aux seules fins de la protection de la vie privée, interdire ou soumettre à une autorisation spéciale les flux transfrontières de données.

Le même article prévoit cependant, en son 3, que les Parties peuvent déroger à la disposition qui précède dans la mesure où leur législation prévoit une réglementation spécifique pour certaines catégories de données, en raison de leur nature, sauf si la réglementation de l'autre Partie donne une protection équivalente.

En toute hypothèse ce principe doit être rigoureusement appliqué. L'exportation de données personnelles et du numéro national en particulier ne devrait pouvoir être autorisée qu'à destination de pays dont la législation garantit un niveau équivalent de protection de la vie privée. La Recommandation de l'OCDE devrait réaffirmer ce principe qui se trouve également énoncé dans la Directive européenne du 24 octobre 1995 (articles 25 et sv.)

Par ailleurs, la Recommandation de l'OCDE recommande aux Etats de rendre obligatoire la communication du numéro du Registre national. Or, suivant la loi belge, la communication de ce numéro n'est pas obligatoire. Nul ne peut y être contraint. Cette disposition de la Recommandation ne saurait être appliquée, étant contraire à la législation belge.

Le Ministre invoque le principe de la primauté du droit international sur le droit interne. Les conventions préventives de la double imposition conclues par la Belgique ont certes la primauté sur la loi belge, en ce qui concerne la matière réglée par lesdites conventions. Il s'agit en l'espèce de la communication d'informations sur les contribuables. Il apparaît que les conventions ne mentionnent pas expressément la communication du numéro du Registre national, lequel fait l'objet, en Belgique, d'une réglementation spécifique.

Le Ministre soutient que l'obligation pour les Etats de communiquer le numéro d'identification fiscale découle directement des conventions préventives de la double imposition, en particulier l'article 26 du "Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune", établi par l'OCDE, servant de modèle aux conventions conclues par la Belgique et rédigé comme suit : *"les autorités compétentes des Etats contractants échangent les renseignements appropriés pour appliquer les dispositions de la présente convention avec celles de la législation interne des Etats contractants relatives aux impôts visés par la convention"*. Le Ministre estime que le numéro d'identification fiscale du contribuable est un "renseignement approprié", nécessaire pour faciliter le recoupement des renseignements.

La Commission rappelle à nouveau que le numéro du Registre national (qui se confond avec le numéro fiscal) bénéficie d'un régime de protection particulier auquel il ne saurait être dérogé par le recours dans les conventions, à une notion aussi vague que "renseignement approprié".

Le Ministre se fonde, par ailleurs, sur l'article 314 du Code des impôts sur les revenus (C.I.R. 92) pour considérer que la communication par l'administration fiscale belge du numéro national aux administrations fiscales étrangères est autorisée. Le 3, 5° de cet article prévoit que l'administration des contributions directes peut utiliser le numéro national dans ses relations *avec les personnes physiques ou morales et les associations de fait qui sont tenues de fournir des renseignements au sujet du titulaire de ce numéro d'identification, dans le cadre des obligations qui leur sont imposées par une disposition législative ou réglementaire relative aux impôts sur les revenus*. Le Ministre soutient que dans la mesure où les conventions préventives de double imposition imposent des obligations relatives à l'échange d'informations, les administrations étrangères sont visées par l'article 314, 3, 5° du C.I.R. 92.

Ni le droit fiscal belge, ni les conventions préventives de la double imposition conclues par la Belgique ne contiennent de dispositions assimilant expressément une administration fiscale étrangère à une administration belge. On peut toutefois admettre que les dispositions relatives à l'obligation inscrite dans les conventions, d'échanger des informations fiscales, comportent implicitement une telle assimilation.

L'article 314, 3, 5°, du C.I.R. 92 pourrait dès lors constituer une base légale pour la communication du numéro fiscal et national.

La légitimité des finalités de la Recommandation, visant à prévenir les doubles impositions et à combattre la fraude fiscale n'est pas contestable.

Cependant, la banalisation de l'usage du numéro national, encore renforcée par la Recommandation; la confusion entre le numéro fiscal et le numéro national; l'obligation (contraire à la loi belge) qui serait imposée aux contribuables de communiquer leur numéro national, ces éléments tendent progressivement à dénaturer le système de protection instauré par la loi organisant un Registre national des personnes physiques et engendrent une incertitude juridique préjudiciable au système de protection de la vie privée. Dans l'état actuel de la législation belge, la Commission ne peut qu'émettre un avis défavorable. Elle tient toutefois à rappeler, comme elle l'a fait dans de précédents avis qu'il est devenu indispensable de revoir la loi relative au Registre national, afin de l'adapter à l'évolution des faits et des institutions. Une telle adaptation s'avère d'autant plus nécessaire qu'en l'espèce, la demande d'avis pose le problème de l'organisation et du contrôle de flux de données transfrontières.

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission émet un avis défavorable

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.