



Avis n° 29/2009 du 28 octobre 2009

Objet: avant-projet de loi programme faisant suite à une notification dans le cadre du conclave budgétaire 2010-2011 en matière d'échange de données au sein du SPF Finances (chapitre IV - articles D1 à D8) (A/09/031)

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* (ci-après LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre des Finances reçue le 27/10/2009;

Vu le rapport de Monsieur Stefan Verschuere, Vice-président;

Émet, le 28 octobre 2009, l'avis suivant :

1. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. L'avant-projet de loi soumis à la Commission vise à modifier les articles 335 du code d'impôts sur les revenus (CIR), 93^{quaterdecies} du Code la TVA, 211 du Code des droits et taxes divers, 289 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et 210 de la loi générale sur les douanes et accises, ainsi qu'à insérer un nouvel article 104 bis dans le Code des droits de succession. L'auteur du texte demande un examen au bénéfice de l'urgence, suffisamment motivé par le lien existant entre les dispositions en projet et certaines inscriptions au budget 2010 des voies et moyens de l'Etat, qui doit être déposé à la Chambre des représentants.
2. En ce qui concerne le CIR, il est projeté de remplacer son article 335 par ce qui suit :

"Art. 335. - § 1er. Toutes les administrations qui ressortent du Service Public Fédéral Finances sont tenues de mettre à disposition de tous les agents du Service Public Fédéral Finances, tous les renseignements en leur possession permettant d'assurer l'établissement ou la perception de tous les impôts établis par l'Etat.

§ 2. Tout agent du Service Public Fédéral Finances ou d'une autre administration fiscale de l'Etat est de plein droit habilité à prendre, rechercher ou recueillir tous renseignements pour assurer l'établissement ou la perception de tous les impôts établis par l'Etat."

La même formulation est reprise pour les autres dispositions en projet concernant chacun des autres codes d'impôts.

3. Premièrement, ces articles visent à établir, entre tous les agents du SPF Finances, un principe de mise à disposition mutuelle de tous renseignements permettant d'assurer l'établissement et la perception de tous les impôts. Deuxièmement, ils établissent, dans le chef de tous les agents du SPF Finances ou d'une autre administration fiscale de l'Etat, un principe d'habilitation légale de plein droit à la collecte d'informations dans le but d'assurer l'établissement ou la perception de tous les impôts établis par l'Etat.

2. EXAMEN DES DISPOSITIONS

4. Le principe de l'échange d'informations entre les administrations fiscales et de l'exploitation par l'Etat de tous les renseignements en sa possession pour assurer l'établissement de l'impôt et la perception des sommes dues, est tout à fait compréhensible et légitime. Il est d'ailleurs déjà consacré par la législation fiscale, notamment par les articles 327, 335 et 336 du CIR.

5. Les dispositions en projet visent en réalité à lever ce que le Gouvernement considère comme des ambiguïtés dans les textes existants, à éviter certaines difficultés d'application de ces textes que le Gouvernement ou l'administration fiscale affirment rencontrer, et à éviter le développement de jurisprudences contradictoires ou hésitantes.
6. De manière générale, la Commission rappelle que les agents des administrations publiques doivent et ne peuvent agir que dans les limites des lois et règlements qui définissent leurs missions, compétences, pouvoirs et moyens d'action.
7. Dès lors, seuls les fonctionnaires des administrations fiscales et du SPF Finances régulièrement chargés de l'établissement, de la perception et du recouvrement de l'impôt sont légitimement habilités à traiter des informations, et plus spécifiquement des données à caractère personnel, dans le but d'assurer l'établissement, la perception et le recouvrement de l'impôt. A défaut, si l'habilitation à traiter ces données était plus étendue, le traitement de données présenterait un défaut de loyauté et de licéité (non respect de l'article 4, § 1^{er}, 1^o de la LVP). Il excéderait les compétences et pouvoirs de ceux qui le réaliseraient et ne s'avèrerait donc pas nécessaire à l'exercice de leur mission (non respect de l'article 5, al. 1, e) de la LVP). Tous les agents du SPF Finances ne peuvent donc sans plus être autorisés à traiter l'ensemble des renseignements en possession de l'administration. Chaque fonctionnaire qui prend connaissance de données à caractère personnel doit toujours avoir un intérêt fonctionnel concret à pouvoir prendre connaissance de ces données.
8. Pour les mêmes raisons, il est requis que la collecte directe d'informations, même étendue à ce qui est nécessaire à l'établissement ou à la perception d'autres impôts que ceux qui ressortissent de la compétence de l'agent collecteur, se fasse dans le cadre d'une saisine initiale régulière de ce fonctionnaire, agissant dans le cadre de ses compétences.
9. Par ailleurs, seules des données adéquates, pertinentes et non excessives doivent être collectées et traitées dans ce cadre (article 4, § 1^{er}, 3^o de la LVP). De plus, à l'occasion d'un échange de données au sein de l'administration fiscale, la transmission et le traitement des données en cause doit présenter un rapport de nécessité avec la mission de l'agent qui les requiert ou à qui elles sont transmises ou pour le compte duquel elles sont collectées.

10. Dès lors, la Commission estime que le projet de texte devrait être reformulé, par exemple dans les termes suivants :

"Art. 335. - § 1er. Toutes les administrations qui ressortissent du Service Public Fédéral Finances sont tenues de mettre à disposition des agents dudit Service régulièrement chargés de l'établissement ou du recouvrement des impôts tous les renseignements adéquats, pertinents et non excessifs en leur possession, qui contribuent à la poursuite de la mission de ces agents en vue de l'établissement ou de la perception de n'importe quel impôt établi par l'Etat.

§ 2. Tout agent du Service Public Fédéral Finances ou d'une autre administration fiscale de l'Etat, régulièrement chargé d'effectuer un contrôle ou une enquête, est de plein droit habilité à prendre, rechercher ou recueillir les renseignements adéquats, pertinents et non excessifs, qui contribuent à assurer l'établissement ou la perception de n'importe quel autre impôt établi par l'Etat. "

11. A défaut de précisions dans le sens indiqué, on pourrait imaginer que la mise à disposition des données détenues par une administration puisse être organisée à partir d'une grande banque de données fiscales centralisée et largement accessible. Or, les dispositions en projet ne sont pas de nature à fonder ou à légitimer la constitution d'un tel fichier, dès lors qu'elles ne contiennent aucune règle d'encadrement et de contrôle, ni même aucune mention explicite d'une centralisation quelconque.
12. En tout état de cause, si un contrôle devait donner lieu à un flux de données soumis à la compétence d'autorisation d'un de ses comités sectoriels, la Commission renvoie à leur compétence d'autorisation préalable.
13. Enfin, il serait indiqué qu'un renvoi au nouvel article 335 du CIR (et aux autres nouvelles dispositions) soit fait dans l'article 336 du même code.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis favorable sur l'avant-projet de loi-programme en matière d'échange de données au sein du SPF Finances à la condition expresse que le texte en projet soit adapté conformément à sa proposition, ou dans une rédaction qui tienne compte de ses remarques, et qu'il soit mis en œuvre dans les limites indiquées au point 11.

Pour l'Administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere