



Avis n° 33/2012 du 17 octobre 2012

Objet: Avis relatif à l'avant-projet d'Arrêté royal relatif au fonctionnement du point de contact central visé à l'article 174/1, §2, alinéa 6, du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR) (CO-A-2012-042)

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 10/10/2012;

Vu le rapport de Madame Mireille Salmon;

Émet, le 17 octobre 2012, l'avis suivant :

I. L'URGENCE INVOQUEE (article 29, § 3 de la LVP)

1. La Commission constate que le Ministre des Finances lui demande à nouveau de se prononcer dans l'urgence au sujet du point de contact central visé à l'article 174/1 du Code des impôts sur les revenus¹. Dans la mesure où le besoin de modaliser les flux de données visés existe depuis l'adoption de l'article 174/1 du CIR au terme de la loi programme du 28 décembre 2011, elle regrette que son avis soit à ce sujet sollicité dans un délai aussi réduit. Même si les données fiscales en tant que telles ne sont pas reprises sous la qualification de « données sensibles² » sensu stricto, elles ont un impact à ce point important sur la vie privée des individus qu'il convient de se pencher, avec la rigueur requise, sur les traitements de données réalisés en application de l'article 174/1 du CIR.
2. Le présent avis est donc émis dans l'urgence par la Commission sur base des informations dont dispose la Commission et ce, sans préjudice d'éventuelles observations ultérieures qu'elle serait amenée à faire à ce sujet.

II. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

3. L'article 174/1 du Code des impôts sur les revenus (CIR) a introduit une cotisation supplémentaire de 4% à charge des contribuables qui perçoivent des dividendes et des intérêts dont le montant total net s'élève à plus de 13.675 euros non indexés (20.020 € après indexation pour l'exercice d'imposition 2013). Les dividendes et intérêts soumis aux taux d'imposition de 10 ou de 25% ainsi que les revenus d'épargne en sont exonérés.
4. Les critères d'application de cette cotisation supplémentaire impliquent de devoir centraliser les informations financières nécessaires afin de déterminer si les bénéficiaires des revenus mobiliers visés sont redevables ou non de cette taxe (dépassement du plafond). C'est donc pour permettre la perception de cette taxe complémentaire que le point de contact central (PCC4), instauré au sein d'un service du SPF Finances qui est séparé des administrations fiscales opérationnelles³, est chargé de centraliser les informations financières pertinentes. Dans la mesure où les

¹ Cf Avis n°18/2012 du 23 mai 2012 relatif à un avant-projet de loi relatif à l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par les personnes visées à l'article 174/1, §2, alinéa 1^{er} du CIR

² Telles que visées aux articles 6 à 8 de la loi vie privée.

³ Par administrations fiscales opérationnelle, l'on entend les services rattachés fonctionnellement à l'administration générale de la fiscalité ou à l'administration générale de la lutte contre la fraude fiscale.

bénéficiaires de ces revenus peuvent opter pour une retenue à la source de cette cotisation (au moment de la perception du précompte mobilier), les personnes concernées à propos desquelles des informations financières devront être communiquées au point de contact central (PCC4) sont uniquement celles qui n'auront pas opté pour cette retenue à la source (art. 174/1 §2, al. 2 et al. 5 du CIR).

5. Les informations relatives à ces revenus sont fournies au point de contact central par :
 - *tout opérateur économique établi en Belgique qui attribue ou met en paiement des dividendes ou des intérêts au profit immédiat d'un bénéficiaire, que cet opérateur soit le débiteur des revenus mobiliers précités ou l'opérateur chargé par le débiteur ou le bénéficiaire d'attribuer ou de mettre en paiement ces revenus, en ce qui concerne les titres au porteur et les titres dématérialisés;*
 - *ou dans les autres cas, les personnes visées à l'article 261 (article 174/1, § 2 du CIR).*
6. La cotisation sera alors établie si le seuil de 13.675 euros non indexé est dépassé lors du calcul de l'impôt des personnes physiques sur base des données dont dispose l'administration fiscale, éventuellement complétées par les informations communiquées au point de contact central qui n'ont pas été déclarées.
7. Pour assurer la perception de cette cotisation complémentaire de 4%, l'article 174/1 du CIR prévoit à la fois un transfert automatique d'information du point central vers l'administration fiscale compétente et un transfert d'information sur demande⁴ de l'administration fiscale compétente. Pour un contribuable donné, le transfert automatique d'information aura lieu en cas de constat par le point de contact du dépassement dans son chef du plafond non indexé de 13.675 euros.
8. L'avant-projet d'Arrêté royal soumis à l'avis de la Commission exécute l'article 174/1, §2, alinéa 6 du Code d'impôts sur les revenus (CIR) en déterminant les modalités de transmission de l'information financière au point de contact central (PCC4). Il détermine également les modalités de transmission de données vers les administrations fiscales opérationnelles.

⁴ Selon les informations obtenues auprès du fonctionnaire délégué, le cas d'espèce visé est celui de la déclaration par le contribuable de revenus mobiliers d'origine étrangère dans sa déclaration d'impôt, lesquels devront nécessairement être additionnés à ceux se trouvant éventuellement dans le point de contact central afin d'analyser si la cotisation supplémentaire est due. Le point de contact central ne comprendra en effet pas d'information relative aux revenus mobiliers d'origine étrangère.

9. Le Ministre des Finances sollicite l'avis de la Commission en urgence particulièrement sur la compatibilité avec la loi vie privée des dispositions de l'avant-projet d'Arrêté royal organisant les accès indirects au Registre national au bénéfice des redevables de l'obligation d'information au point de contact central. Il souhaite également savoir si, ainsi que Febelfin et Assuralia le souhaitent, il est envisageable de remplacer l'information des personnes concernées quant aux traitements de données réalisés en vue de la perception de cette cotisation supplémentaire prévue à l'article 15, alinéa 1^{er} de l'avant-projet d'Arrêté Royal en projet par une information générale via la publication par le SPF Finances d'un avis général au Moniteur belge.

III. EXAMEN DU TEXTE

10. L'article 2 de l'avant-projet d'Arrêté royal détermine les données d'identification et les données financières qui devront être communiquées au point de contact central (PCC4) par les redevables d'information et octroie un droit d'accès indirect au Registre national aux redevables de l'obligation d'information affiliés à Febelfin et à Assuralia. Un droit d'accès direct au Registre national est également prévu en faveur de la Caisse des Dépôts et Consignations et de l'agence de la Dette.
11. En ce qui concerne les données d'identification devant être communiquées, l'avant-projet d'Arrêté royal introduit un système en cascade. Le numéro d'identification du Registre national ou le numéro du Registre bis de la Banque carrefour de la sécurité sociale devra être communiqué ou à défaut, le nom, prénom, la date et le lieu de naissance du bénéficiaire des revenus mobiliers concernés. A ce sujet, la Commission attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet d'AR sur le fait qu'il est risqué d'utiliser exclusivement le numéro d'identification du Registre national comme donnée d'identification dans la mesure où une erreur dans l'encodage du numéro et par conséquent dans l'identification de la personne concernée n'est pas à exclure. **Par conséquent la Commission recommande que le numéro d'identification de la personne concernée soit accompagné du nom et du prénom de cette personne.**
12. Quant au revenus mobiliers devant être communiqués, seuls les revenus mobiliers intervenant dans le calcul de dépassement du plafond et/ou sur lesquels la cotisation supplémentaire de 4 % doit être perçue pourront être communiqués. A cet égard, la Commission relève avec satisfaction que les revenus mobiliers issus des boni de liquidation, les intérêts des bons d'Etat dits « Leterme » ou encore les revenus

mobiliers non imposables visés à l'article 21 du CIR sont exclus du flux de données (art. 1^{er}, 4^o de l'AR en projet) dans la mesure où ceux-ci ne doivent pas être pris en compte ni pour le calcul du dépassement du plafond ni pour le calcul de la cotisation supplémentaire.

13. Quant aux habilitations d'accès au Registre national accordées au terme de l'article 2 en projet⁵, la Commission relève que, depuis 2004, ce n'est plus le Roi mais le Comité sectoriel du Registre national qui dispose de cette compétence d'autorisation. **C'est donc uniquement par une loi au sens formel ou par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres adopté après avis du Comité sectoriel (art. 5, alinéa 5 de loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (LRN)) qu'il peut être dérogé à la compétence d'autorisation du Comité. A défaut d'habilitation législative, il appartiendra donc aux organismes concernés d'introduire une demande d'autorisation auprès du Comité (voir point 16 ci-après).** A partir du moment où le législateur confie des tâches d'intérêt général à des organismes privés disposant de la personnalité juridique, les demandes d'autorisation de ces derniers peuvent être considérées comme recevables. C'est donc sans préjudice de la position du Comité que la Commission émet le présent avis.
14. Par ailleurs, il apparaît que la Caisse de Dépôts et Consignations et l'Agence de la Dette bénéficient déjà d'une autorisation d'accès au Registre national pour l'exercice de leurs tâches et d'une autorisation d'utilisation du numéro d'identification du Registre national⁶. La communication des informations visées à l'article 177/1 du CIR constitue en effet une tâche confiée à ces deux organismes. Ils peuvent par conséquent accéder au Registre national pour ce faire. **Outre le fait que l'autorisation d'accès au Registre national accordée par l'alinéa 4 de l'article 2 en projet est illégale car contraire à la LRN, celle-ci apparaît superflue pour ces organismes. Il convient de la supprimer.**
15. En ce qui concerne l'accès au Registre national par les organismes affiliés à Assuralia et Febelfin, la Commission relève avec satisfaction qu'il est prévu que leur accès sera fédéré dans la mesure où un organisme intermédiaire, à savoir une institution dotée de la personnalité juridique et constituée par Febelfin et Assuralia, rassemblera les

⁵ Afin de s'assurer que les redevables de l'obligation d'information pourront exécuter leur obligation de communiquer le numéro d'identification du Registre national des bénéficiaires de revenus mobiliers concernés au point de contact central, l'auteur de l'avant-projet d'AR souhaite que les organismes concernés disposent d'un accès au Registre national.

⁶ AR du 25 avril 1986 autorisant certaines autorités du Ministère des Finances à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques. AR du 27 septembre 1984 autorisant l'accès de certaines autorités du Ministère des Finances au Registre national des personnes physiques.

requêtes d'accès motivées des établissements concernés, procédera aux dits accès et adressera à ces derniers les réponses à leurs requêtes dûment motivées. **La Commission recommande que des mesures soient prises par cet organisme intermédiaire pour se prémunir contre tout accès illégitime au Registre national.** Ainsi, il conviendra de veiller à ce que les données soient communiquées aux seuls membres du personnel chargés, au sein des organismes concernés, de procéder aux communications vers le point de contact central PCC4. Un login précis des accès devra également être assuré afin que, en cas d'exercice par les personnes concernées de leur droit d'accès visé à l'article 6 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, une réponse adéquate (Qui a demandé accès à quoi et pourquoi?) leur soit fournie.

16. Pour les raisons évoquées ci-dessus au point 13, soit les aliéna 5 à 10 de l'article 2 en projet doivent être reformulés dans la mesure c'est le Comité sectoriel du Registre national qui est compétent en la matière, soit ces dispositions doivent être insérées à l'article 174/1 CIR⁷.
17. S'il est opté pour la première hypothèse, il conviendra de confier à une institution dotée de la personnalité juridique créée par Assuralia et Febelfin la tâche de réaliser les traitements de données nécessaires en vue de l'exécution de leur obligation d'information (communication du numéro d'identification du Registre national) prévue à l'article 174 /1 du CIR. Ainsi, cette institution sera recevable à introduire une demande d'autorisation auprès du Comité sectoriel du Registre national afin que les membres affiliés à Assuralia et Febelfin disposent d'un accès indirect au Registre national pour l'exécution de leur obligation d'information au point de contact central PCC4. Dans cette même hypothèse, l'accès au Registre national ne pourra être effectif qu'au moment où l'autorisation du Comité aura été délivrée. S'il est envisagé de dispenser Assuralia et Febelfin (leur membres et les institutions qu'elles créent à cet effet) du paiement de la rétribution due pour les prestations du Registre national prévue à l'AR du 2 avril 2003, cela devra être prévu dans le présent avant- projet d'AR.
18. L'article 3 de l'avant-projet d'Arrêté royal prévoit que le redevable d'information doit communiquer au point de contact central « *toutes les informations en sa possession relativement au montant de revenus mobilier ou mis en paiement pour chacun des bénéficiaires* ». **Cette formulation est trop large.** Il ressort des informations

⁷ Comme indiqué dans le courrier de demande d'avis, cet article va faire l'objet d'une nouvelle modification afin de prévoir, comme recommandé par la Commission dans son avis 18/2012, l'obligation d'utilisation du numéro d'identification du Registre national et non plus seulement l'autorisation de ce faire.

obtenues auprès du fonctionnaire délégué que le but visé par cette disposition est que le montant de revenus mobiliers concernés soit déterminé. Par conséquent, la Commission recommande que la formulation utilisée soit « toute information permettant de déterminer avec précision le montant de revenus mobiliers attribués ou mis en paiement pour chacun des bénéficiaires ».

19. L'article 4 de l'avant-projet d'AR détermine la périodicité et le mode de transmission des données. A ce sujet, il est stipulé qu'en cas de transfert des données sur papier, la photocopie recto verso de la carte d'identité du bénéficiaire devra être communiquée. A ce sujet, **la Commission rappelle sa recommandation 03/2011 du 25 mai 2011** aux termes de laquelle elle met en garde contre le risque de vols d'identité engendrés par l'augmentation du nombre de copie de cartes d'identité en circulation. La Commission rappelle à cet égard son souhait que le législateur limite les cas où il prescrit la copie de la carte d'identité aux hypothèses qui le nécessitent et pour des motifs d'intérêt public. Au lieu d'une copie recto-verso de la carte d'identité, il convient de prévoir que ce soit une photocopie barrée de la carte d'identité (recto-verso) qui soit envoyée avec mention sur ladite photocopie de la finalité d'utilisation (en l'espèce perception de la cotisation complémentaire de 4% sur les revenus mobiliers)⁸.
20. L'article 5 de l'avant-projet d'Arrêté royal confie au PCC4 le soin de déterminer, en concertation avec les organisations professionnelles concernées, le support et/ou le canal de transmission des données, la structure et le format des données qui seront communiquées. Au vu de la nature des données, SPF Finances devra, en tant que responsable de traitement, assurer **un niveau de sécurisation élevé** pour leurs transferts et leur conservation au sein du point de contact central.
21. L'article 6 de l'avant-projet d'AR prévoit que le point de contact central (préposé du responsable de traitement) ne corrigera en aucun cas les données qui lui sont communiquées par un redevable d'information. A cet égard, la Commission rappelle **qu'il appartient à tout responsable de traitement d'assurer que les données qu'il traite soient exactes et si nécessaire, mises à jour** en vertu de l'article 4, §1^{er}, 4^o de la loi vie privée. Toutes les mesures raisonnables doivent être prises par le responsable de traitement pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues, soient effacées ou rectifiées. Il ne peut être dérogé par Arrêté royal à cette obligation légale de moyen.

⁸ Cf. à ce sujet le point 21 de la Recommandation 03/2011

22. Le délai de conservation des données au sein du point de contact central PCC4 est fixé par l'article 7 de l'avant-projet d'AR. Il est prévu que les données seront conservées au moins pendant les 7 années suivant la période imposable à laquelle se rapportent les revenus mobiliers concernés. A cet égard, la Commission relève qu'un délai de conservation minimal n'apporte que trop peu de garantie en termes de protection des données. Ce délai peut en l'espèce difficilement être déterminé de manière certaine étant donné les délais d'enrôlement de l'impôt de 3 ou 7 années (354 CIR) peuvent être prolongés dans les hypothèses visées à l'article 358 du CIR, lesquelles ne sont par nature pas être prévisibles. Par conséquent, **la Commission recommande que le délai de conservation soit fixé de manière fonctionnelle en se référant à la « période nécessaire à l'établissement de l'impôt dû ».**
23. Le chapitre 3 de l'avant-projet d'AR traite de la consultation du point de contact central PCC4 par les « *demandeurs* », à savoir, les fonctionnaires affectés dans les services de l'administration générale de la fiscalité ou de l'administration générale de la lutte contre la fraude fiscale du SPF Finances et habilités à interroger le PCC4 par le Ministre des Finances ou son délégué.
24. La Commission se réjouit du fait qu'un système d'autorisation et de gestion des utilisateurs sera mis en place afin **d'assurer l'authentification et la vérification** que les demandeurs sont légitimement en droit de consulter des informations à propos d'un contribuable déterminé.
25. L'article 9 précise à juste titre que les demandes d'informations doivent être individualisées et précises en terme de période(s) imposable(s) concernée(s). **La Commission recommande que le motif de la consultation (assurer la correcte perception de cotisation complémentaires de 4%) et le numéro de dossier concerné soient également mentionnés dans la demande de consultation.**
26. L'article 11 prévoit que le contrôle du point de contact central au sujet des demandes de consultation se limitera à la vérification de l'habilitation du demandeur à introduire une telle demande et à la vérification du respect des instructions techniques. Selon les informations obtenues auprès du fonctionnaire délégué, le contrôle de l'habilitation consistera à vérifier que le demandeur est bien en charge de la vérification de la déclaration du contribuable concerné ou de la réalisation d'un contrôle fiscal à son égard. **La Commission recommande que l'article 11, alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret soit précisé en ce sens.** Ce type de vérification peut être réalisé par voie automatisée au moyen de la mise en place de répertoires de référence.

27. Le chapitre 4 du projet d'AR traite de la consultation du PCC4 par le personnel affecté au PCC4. L'article 13 prévoit que seuls les membres du personnel affectés au PCC4 disposeront d'un accès direct aux données financières conservées dans le point de contact central PCC4. Il ressort des informations obtenues auprès du fonctionnaire délégué que cette disposition vise les traitements de données qui seront opérés pour assurer la gestion et la maintenance de l'application sous-jacente du PCC4. **La Commission recommande que cela soit précisé à l'article 13.**
28. Le chapitre 5 du projet d'AR adopte des dispositions spécifiques à la protection des données à caractère personnel en désignant le responsable de traitement du PCC4, en instaurant une obligation d'information spécifique des personnes concernées relative au traitement de données réalisé par le PCC4 à charge des redevables d'information et un droit d'accès électronique au profit des personnes concernées.
29. A cet égard, la Commission relève que l'obligation d'information concernant la réalisation d'un traitement de données particulier incombe au responsable dudit traitement. En l'espèce, c'est le SPF Finances qui est le responsable de traitement de la centralisation des informations financières au sein du point de contact central PCC4 et non les redevables de l'obligation d'information. Dans la mesure où il s'agit d'une collecte indirecte de données effectuée en vue de l'application d'une disposition prévue par ou en vertu d'une loi, le SPF Finances est dispensé de son obligation d'information à ce sujet. Ceci étant, dans la mesure où l'administration fiscale prend contact annuellement avec les contribuables lors de l'envoi du formulaire de déclaration fiscale à compléter accompagné du livret explicatif, **la Commission considère approprié que les éléments d'information prévu à l'article 15 en projet y soient repris, de même que dans leur dossier électronique fiscal personnel « myminfin ».** Un tel support permet d'assurer une meilleure information que celle envisagée par la publication d'un avis publié au Moniteur belge, lequel ne présente pas plus de plus-value à ce sujet que la publication des dispositions légales pertinentes.
30. Quant aux redevables de l'obligation d'information, dans la mesure où ils ne devront communiquer que les informations financières concernant les bénéficiaires qui n'auront pas opté pour la perception à la source de la cotisation complémentaire de 4%, **il est recommandé qu'ils communiquent également ces informations aux personnes concernées au moment où le choix leur sera offert afin qu'elles puissent effectuer ce choix en connaissance de cause.**

31. Quant à l'article 16 en projet qui modalise le droit d'accès des personnes concernées à leurs données ainsi que leur droit de rectification, la Commission renvoie aux observations faites ci-dessus en matière de photocopie de carte d'identité.
32. Enfin, l'article 16, §2, alinéa 1^{er} de l'AR en projet semble devoir être corrigé pour préciser le type de demande d'information visé. A la lecture de l'alinéa 2, il apparaît que l'auteur du projet d'AR vise la modalisation de l'exercice du son droit de rectification par la personne concernée.

IV. PAR SOUCI D'EXHAUSTIVITÉ

33. Par souci d'exhaustivité, la Commission souligne que si le Ministre des Finances décide de déroger à la procédure de demande d'autorisation auprès du Comité sectoriel du Registre national, les instances concernées devront néanmoins respecter les autres dispositions de la LRN, telles que notamment les articles 10 et 11 .
34. Cela signifie que les instances visées devront communiquer l'identité de leur conseiller en sécurité de l'information au Comité sectoriel du Registre national (article 10). Cette personne devra bien entendu **définir une politique de sécurité et rédiger un plan de sécurité.**
35. Au même titre que les autres bénéficiaires d'une autorisation, les organismes concernés pourront être invités par le Comité sectoriel du Registre national à **remplir périodiquement un formulaire d'évaluation relatif à la sécurité de l'information.**

PAR CES MOTIFS, la Commission

émet un avis favorable sur l'avant-projet d'arrêté royal à condition que ses remarques soient prises en compte et notamment :

- l'utilisation non exclusive du numéro d'identification du Registre national comme donnée d'identification des personnes concernées (point 11) ;
- la suppression de l'article 2, alinéa 4 en projet (point 14) ;
- la reformulation des alinéas 5 à 10 de l'article 2 ou leur insertion à l'article 174/1 du CIR (points 16 et 17) ;
- la précision des informations visées à l'article 3 (point 18) ;

- le suivi de sa Recommandation 03/2011 au sujet de la photocopie barrée de carte d'identité (point 19 et 31) ;
- la suppression de la dérogation à l'article 4 de la loi vie privée prévue à l'article 6 en projet (point 21) ;
- la reformulation du délai de conservation des données de manière fonctionnelle (point 22) ;
- l'ajout à l'article 9 en projet de la mention du motif de la consultation et du numéro de dossier concerné (point 25) ;
- la précision de l'objet du contrôle du PCC4 quant à l'habilitation du demandeur d'accès (point 26) ;
- la précision des types d'accès direct dont disposent les agents du PCC4 (point 27).

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere