Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Traduction automatique partielle***

**Avis n° 188/2026 du 28 août 2026**

**Objet : Avis relatif à un avant-projet de loi déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales** (ADV-2026-00041)

**Mots-clés :** Fiche DAM – DIF – sources de données – finalités non déterminées – fraude fiscale grave – analyse administrative de signaux – traitement automatisé – intervention humaine – devoir d'enquête fiscal – échange d'informations CTIF – traitement ultérieur – droits des personnes concernées – légalité, nécessité et proportionnalité – croisement de données – méthodes de traitement à technologie avancée – patrimoine fiscal – typologies de fraude et paramètres de risque – délimitation de la compétence de traitement – secret professionnel – datamining et datamatching – sources de données publiques – sources de données sous licence – courtiers en données

**Traduction**

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") ;



*L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La 'Version originale' est celle qui a été validée.*

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* (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 Jan Jambon, Vice-premier ministre et ministre des Finances et des Pensions, chargé de la Loterie nationale et des Institutions culturelles fédérales (ci-après le "demandeur"), reçue 8 juin 2026 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues le 24 juillet 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant le 28 août 2026 :

## I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

2. Le 8 juin 2026, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales* (ci-après le "Projet").

3. Dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, le législateur souhaite, par le présent Projet, créer une Direction d'Investigations Fiscales multidisciplinaire qui permettra au fisc, sous l'autorité du parquet, d'agir en tant qu'acteur à part entière de la lutte contre la criminalité, en accordant une attention particulière à la désorganisation effective et à la récupération rapide des avoirs criminels, ainsi qu'à l'élaboration d'une politique "*una via*" à l'égard de la fraude fiscale grave, qu'elle soit organisée ou non.[1]

4. À cet effet, le Projet prévoit la création de la Direction d'Investigations Fiscales, placée sous la compétence partagée du ministre des Finances et du ministre de la Justice.[2] Celle-ci sera créée au sein de l'Administration Générale de l'Inspection Spéciale des Impôts (ci-après AGISI) par arrêté royal.[3] À cet égard, il convient de noter en marge que, étant donné que le présent Projet n'est pas un arrêté royal, l'Autorité ne sait pas clairement si cette mention concerne un autre projet ou s'il s'agit d'une référence erronée.

[1] Exposé des motifs, p. 1-2.

[2] Exposé des motifs, p. 1.

[3] Exposé des motifs, p. 2.

## II. RÉSUMÉ SUCCINCT

5. Le Projet crée **la Direction d'Investigations Fiscales (ci-après la DIF) au sein de l'AGISI**, chargée de l'analyse administrative de signaux en vue de la de la détection et de la constatation de la fraude fiscale grave ainsi que de l'infraction de blanchiment qui en découle. L'Autorité constate toutefois que la **création de cette nouvelle entité et les compétences qui lui sont attribuées ne répondent pas au critère de nécessité requis,** compte tenu notamment du chevauchement avec les missions existantes de la Cellule de Traitement des Informations Financières (ci-après la CTIF). Par ailleurs, des objections fondamentales se soulèvent au regard des **principes de légalité et de prévisibilité**. La notion centrale de "**fraude fiscale grave" n'est pas définie légalement**[4] **ni délimitée à l'aide de critères suffisamment objectifs,** alors que cette notion détermine pourtant, en substance, la limite matérielle de la compétence de la DIF et des données à caractère personnel pouvant être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux. L'opérationnalisation ultérieure de cette notion à l'aide de typologies de fraude, de cas d'utilisation, de paramètres et de fiches DAM n'offre pas, à cet égard, de délimitation légale suffisante. Ces instruments ne bénéficient pas d'un cadre normatif suffisant et ne peuvent en outre se substituer à une délimitation légale suffisamment claire et prévisible des éléments essentiels du traitement.

6. En ce qui concerne **les traitements de données proprement dits**, le cadre normatif présente également des lacunes sur des points essentiels. Il ressort du Projet, de l'Exposé des motifs et des explications complémentaires que l'analyse administrative de signaux peut potentiellement porter sur un ensemble très large de données issues **du patrimoine de données fiscales et du datawarehouse du SPF Finances**, éventuellement complétées **par des données accessibles au public, des données faisant l'objet d'une licence et des données provenant d'autres instances, dont la CTIF**. Néanmoins, les catégories de données à caractère personnel concernées, les sources de données, les catégories de personnes concernées, les critères de sélection et les couplages autorisés ne sont pas suffisamment délimités par la loi. En particulier, on ne sait pas clairement ce qu'il convient d'entendre exactement par "sources accessibles au public" et "données pour lesquelles il existe une licence valide", ni quelles limites sont fixées à leur utilisation. De ce fait, la norme elle-même ne précise pas suffisamment si et dans quelles conditions**,** par exemple**,** des données **provenant des réseaux sociaux ou d'autres plateformes en ligne, ou encore des données à caractère personnel provenant de fournisseurs de données commerciaux ou de courtiers en données**, peuvent être utilisées pour de telles analyses. Le fait que certaines données ne soient pas disponibles à l'heure actuelle ou que les conditions de licence existantes excluent certains traitements ne constitue pas à cet égard une garantie juridique structurelle, étant donné que de tels droits d'accès et conditions contractuelles sont susceptibles de changer à l'avenir.

[4] Exposé des motifs, p. 4.

7. L'Autorité constate en outre que la justification de ces traitements repose dans une large mesure sur **des dispositions formulées de manière très générale de la loi du 3 août 2012 et sur les différentes missions légales du SPF Finances**, sans qu'il soit toujours démontré que la réglementation spécifique permettant la **collecte initiale, l'obtention ou** la **communication** des données à caractère personnel concernées délimite également de manière suffisamment précise leur traitement ultérieur dans le cadre de l'analyse administrative de signaux. Le simple fait que des données à caractère personnel aient été obtenues licitement par le SPF Finances ou qu'elles se trouvent déjà dans le patrimoine de données fiscales ou dans le datawarehouse ne saurait constituer un **chèque en blanc** pour tout traitement ultérieur, couplage ou analyse de celles-ci. Dans la mesure où une disposition générale, incluant l'article 3, § 3 de la loi du 3 août 2012, pourrait être interprétée comme pouvant couvrir, sans délimitation normative suffisante, divers traitements ultérieurs à des fins fiscales, elle risque de fonctionner comme **une disposition fourre-tout ou un fondement général universel**, ce qui est difficilement compatible avec les exigences de légalité et de prévisibilité.

8. Ces objections sont renforcées par le **manque de transparence quant au fonctionnement concret de l'analyse administrative de signaux**. Bien qu'il soit fait référence à des méthodes de traitement "technologiques" ou "avancées" et à des techniques telles que **le datamining, le datamatching et, le cas échéant, le profilage**, on ne sait toujours pas clairement quelles opérations de traitement sont précisément effectuées de manière automatisée, quelles données sont ainsi couplées ou croisées, comment les paramètres et indicateurs utilisés sont établis et **quel rôle jouent d'éventuels systèmes adaptatifs ou d'auto-apprentissage**. Sans ces informations, le fonctionnement concret de l'analyse de signaux risque de rester, dans une large mesure, **une "boîte noire"** pour les personnes concernées. Il convient de souligner à cet égard que des références générales à des méthodes de traitement technologiques ou avancées ne sauraient se substituer à la délimitation normative concrète et prévisible requise.

9. Enfin, il est également **nécessaire de régir plus clairement la durée de l'analyse de signaux et les délais de conservation, l'échange d'informations avec la CTIF, l'utilisation ultérieure des données pour lesquelles aucune fraude fiscale grave n'a été constatée, les garanties procédurales applicables et la transparence à l'égard des personnes concernées**. En particulier, l'absence de constatation d'une fraude fiscale grave ne peut pas simplement avoir pour conséquence que les données à caractère personnel concernées soient ensuite traitées à d'autres fins fiscales sans qu'une base juridique distincte et suffisante, ainsi que la compatibilité avec la finalité initiale du traitement, soient démontrées. **Considérées dans leur ensemble, la définition ouverte de la finalité, la base de données potentielle très large, les fondements légaux généraux et la marge opérationnelle étendue, concrétisée par les typologies de fraude, les cas d'utilisation et les fiches DAM, risquent de conférer à la DIF une compétence de traitement insuffisamment délimitée.** Le projet nécessite donc, sur plusieurs points essentiels, une **délimitation légale supplémentaire et suffisamment prévisible** afin de respecter le **principe**

**de légalité** ainsi que les principes de **finalité, de minimisation des données,** de **nécessité et** de **proportionnalité.**

## III. REMARQUES PRÉALABLES

10. L'Autorité tient tout d'abord à souligner qu'en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, une ingérence dans le droit au respect de la vie privée ne peut être justifiée que si elle est prévue par la loi, poursuit l'un des objectifs légitimes énumérés dans cette disposition et **est nécessaire dans une société démocratique.** Il s'ensuit qu'il convient non seulement d'examiner l'existence d'une base légale, mais également de vérifier si la mesure en cause répond à un besoin social impérieux et est proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

11. Il convient donc de démontrer que l'ingérence découlant de la création de la DIF et de l'octroi des compétences prévues dans le Projet **est nécessaire dans une société démocratique et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi**.

12. À cet égard, l'Autorité constate que les missions confiées à la DIF présentent, sur certains points, des similitudes avec celles déjà confiées à la CTIF. Ainsi, la CIF est chargée de recevoir et d'analyser les informations et les signalements liés, entre autres, au blanchiment d'argent, au financement du terrorisme et aux activités criminelles qui en découlent.[5] Lorsque son analyse fait apparaître un indice sérieux de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, elle transmet les informations concernées au procureur du Roi ou au procureur fédéral.[6]

13. Lorsque ces missions sont mises en parallèle avec celles attribuées à la DIF dans le Projet, l'Autorité constate que la DIF est également chargée de la détection et de la constatation des faits susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. Une comparaison plus approfondie montre que **la "fraude fiscale grave"**, organisée ou non, fait également partie des activités criminelles relevant du champ d'application de la loi du 18 septembre 2017.[7] Il semble donc y avoir un chevauchement entre les domaines analysés par les deux instances. De plus, les travaux des deux instances peuvent, en fin de compte, donner lieu à la transmission d'informations au ministère public, y compris au procureur du Roi.

14. À la lumière de ces éléments, l'Autorité estime que l'argumentation présentée dans l'Exposé des motifs, selon laquelle la DIF *constitue* "un *complément efficace et dynamique aux formes de coopération déjà*

[5] Article 4, 23°, article 47, § 1, alinéa 1, article 79 et article 82 de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*.

[6] Article 82, § 2, de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*.

[7] Article 4, 23°, k) de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*.

*existantes, sans pour autant créer de chevauchement*"[8] **n'est pas suffisamment démontrée**, du moins en ce qui concerne l'analyse administrative des signalements qui précède l'exercice des pouvoirs de commissaire de police judiciaire. La question se pose de savoir dans quelle mesure la création de la DIF peut être considérée comme "nécessaire", alors qu'une autre entité assure déjà les mêmes missions et les exécute de manière satisfaisante.[9]

15. En effet, l'exposé des motifs ne fait pas apparaître que les structures existantes, et en particulier le fonctionnement de la CTIF, seraient insuffisantes pour exercer les missions qui lui sont déjà confiées par la loi, et il n'indique pas non plus concrètement quelle lacune dans le fonctionnement actuel la création de la DIF, en ce qui concerne son analyse administrative des signalements, vise à combler.

16. De plus, cette affirmation semble difficilement conciliable avec l'exposé des motifs de l'article 5 du projet, qui tient expressément compte de la possibilité que la CTIF et la DIF détectent les mêmes faits et les signalent séparément au ministère public. En effet, selon l'exposé des motifs, l'échange direct d'informations prévu entre les deux instances vise notamment à éviter que , le ministère public, ne reçoive "*deux signalements distincts, se recoupant en partie, portant sur les mêmes faits*". Dans cette mesure, le Projet semble ainsi reconnaître lui-même l'existence d'un certain chevauchement matériel entre les activités des deux instances, ce qui confirme les indications de redondance.

17. Il appartient au demandeur d'exposer en détail en quoi les missions de la DIF se distinguent, à ce stade, des missions d'analyse déjà confiées à la CTIF, quelle lacune concrète du cadre institutionnel existant est comblée par la création de la DIF et pourquoi les objectifs visés ne peuvent pas être atteints, ou ne peuvent l'être que de manière insuffisante, par le biais des structures et des mécanismes de coopération déjà en place.

18. **En l'absence d'une telle justification, l'Autorité estime qu'il n'est pas démontré que l'attribution à la DIF de ces compétences d'analyse administrative, en plus des missions déjà existantes de la CTIF, réponde à un besoin social impérieux et soit proportionnée à l'objectif poursuivi**. Le simple objectif de favoriser l'implication multidisciplinaire de l'administration fiscale et le développement d'une politique "*una via*", ainsi que de compléter de manière plus efficace et plus dynamique les formes de coopération existantes, ne saurait suffire à cet égard, d'autant plus qu'il ressort de l'exposé des motifs lui-même qu'un certain chevauchement matériel peut survenir entre les deux instances, pour lequel il convient alors de prévoir un mécanisme distinct d'échange d'informations.

[8] Exposé des motifs, p. 3.

[9] GAFI, Rapport d'évaluation mutuelle de la Belgique, décembre 2025, consulté pour la dernière fois le 12 août 2026, sur https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Mutual-Evaluation-Belgium-2025.pdf.coredownload.inline.pdf, p. 138, 281.

19. Par ailleurs, l'Autorité observe que la terminologie utilisée dans le Projet concernant la "constatation" de faits susceptibles de constituer une infraction mérite une attention particulière. Dans la mesure où la DIF, à ce stade, se contente de détecter et d'évaluer des faits susceptibles de constituer une infraction pénale, on peut se demander si le terme "constatation" ne donne pas l'impression qu'une qualification est déjà effectuée, alors qu'elle relève en définitive de la compétence des autorités judiciaires compétentes. Le demandeur est invité à examiner si une terminologie plus conforme à l'article 82, § 2, de la loi du 18 septembre 2017 ne serait pas plus appropriée à cet égard.[10]

# IV. EXAMEN QUANT AU FOND

## IV.1 Base juridique

20. *Rappel des principes* : Chaque traitement de données à caractère personnel doit avoir une base juridique ou de licéité, comme le prévoit l'article 6, paragraphe 1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6.1.c) ou e) du RGPD[11]. Le lecteur est renvoyé à l'application de ces principes telle que définie ci-après.

21. **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 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 :

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

22. Par ailleurs, conformément au principe de légalité et de prévisibilité, la norme formelle doit également comprendre les éléments essentiels (complémentaires) suivants[12] :

[10] Article 82 de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*.

[11] Article 6, paragraphe 1 du RGPD : "*Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (…)*

*c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ;*

*e) le traitement est nécessaire 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 ; (…)".*

[12] Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir entre autres : CJUE, l'arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000) ; voir également plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle : l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

- 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 circonstances dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
- le délai maximal de conservation des données à caractère personnel enregistrées ;
- l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

23. *Application concrète* : le traitement de données à caractère personnel auquel le Projet soumis pour avis donne lieu repose sur l'article 6.1.c) du RGPD[13]. Considérant que le Projet implique un traitement de données à caractère personnel *i) qui porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel (données sensibles) au sens des articles 9 et/ou 10 du RGPD et/ou sur des données hautement personnelles ; ii) qui requiert un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources* ; *iii) qui a lieu à des fins de surveillance ou de contrôle ; iv) au cours duquel les données sont communiquées ou accessibles à des tiers ; v) qui prévoit l'utilisation du numéro de Registre national* ; *vi) qui concerne des personnes vulnérables ; vii) qui est un traitement à grande échelle en raison de la grande quantité de données et/ou du nombre de personnes concernées* ; *viii) qui conduit, le cas échéant, à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées ; ix) qui comprend l'utilisation d'un système d'intelligence artificielle tel que visé par le Règlement (UE) établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle*, **l'Autorité estime qu'il est question en l'espèce d'une ingérence importante, avec pour effet que l'obligation – déjà existante – de définir les éléments essentiels pèse d'autant plus lourdement.**

24. L'Autorité vérifiera ci-après si et dans quelle mesure la proposition de loi qui est à présent soumise pour avis respecte les principes de protection des données tels qu'ils découlent du RGPD et de la LTD, en particulier.

## IV.2 Finalités des traitements de données à caractère personnel

25. 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.

[13] Article 6.1.e) du RGPD : *"le traitement est nécessaire 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."*

26. À cet égard, le formulaire de demande renvoie aux articles 5 et 10 du projet de loi qui concernent respectivement la détection et la constatation, ainsi que l'établissement de procès-verbaux et la réalisation d'actes d'enquête dans le cadre d'une enquête pénale.

27. À cet égard, il semble pertinent de rappeler au demandeur que **les dispositions en question portent principalement sur les moyens et non sur les finalités en soi.** Ainsi, par exemple, l'échange d'informations sur simple demande[14] , la prestation de serment avant d'exercer les pouvoirs d'officier de police judiciaire[15] constituent plutôt des moyens et non des finalités. Comme cela a été souligné à plusieurs reprises dans divers avis, une finalité doit être une fin en soi, c'est-à-dire que les finalités doivent correspondre à la raison pour laquelle on souhaite traiter des données.

28. L'analyse d'ensemble montre que la réglementation poursuit deux finalités distinctes. D'une part, il y a une finalité administrative, à savoir la détection et l'identification d'indices de "fraude fiscale grave", organisée ou non, ou de l'infraction de blanchiment qui en découle, ainsi que des faits relevant des articles 22 et 25 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 et qui relèvent de la compétence du Parquet européen, au moyen d'une analyse administrative des indices[16]. D'autre part, il existe un objectif pénal, à savoir la détection et la poursuite de la "fraude fiscale grave", organisée ou non, ou de l'infraction de blanchiment qui en découle, au moyen de procès-verbaux et d'actes d'enquête. Ces deux objectifs servent la même finalité globale, à savoir la lutte contre la fraude et la criminalité, organisée ou non.[17]

29. On peut supposer que **les traitements de données à caractère personnel effectués par la DIF concernent principalement la détection et la constatation de "fraudes fiscales graves".** Dans la mesure où le traitement s'inscrit également dans le cadre du Code de procédure pénale et de la législation fiscale, l'Autorité rappelle que l'Organe de contrôle des informations policières (COC) se prononce sur les traitements relevant de sa compétence.

30. L'Autorité constate toutefois que la mission légale de la DIF est expressément limitée à la détection et à la constatation de faits **pouvant constituer** une infraction de "fraude fiscale grave", **organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle**. La délimitation de la compétence de la DIF dépend donc directement de la teneur donnée à cette notion. Du point de vue du principe de limitation

---

[14] Voir l'article 5 du projet qui dispose ce qui suit : *"Art. 5. Dans le cadre de cette mission administrative, la DIF et la Cellule de traitement des informations financières échangent chacune, dans les limites de leurs compétences légales, des informations sur simple demande."*

[15] Voir à cet égard l'article 10 du projet : *"§1 Avant d'exercer ses missions et compétences définies aux articles 6 à 9 en tant qu'officier de police judiciaire, l'agent de la DIF prête serment devant le procureur général du ressort de son domicile, dans les termes suivants : "Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge, et de remplir fidèlement la fonction qui m'est confiée.".*

*§ 2 L'agent de la DIF, lorsqu'il agit en tant qu'officier de police judiciaire, est placé sous l'autorité et la surveillance du ministère public compétent, conformément aux articles 9 et 367 du Code d'instruction criminelle."*

[16] L'article 2, 4° du projet définit l'analyse de signaux comme étant "*une analyse préparatoire réalisée au cours d'une phase administrative, au cours de laquelle l'agent de la DIF procède à une première collecte de données ainsi qu'à une évaluation préliminaire des faits, des informations et des circonstances disponibles au sein du Service public fédéral Finances*".

[17] Articles 3, 6 et 8 du projet.

de la finalité et de l'exigence selon laquelle une finalité doit être bien déterminée, il importe par conséquent d'examiner de quelle manière cette notion est interprétée.

31. À cet égard, l'Autorité relève que l'exposé des motifs souligne la spécificité de la DIF par rapport à d'autres acteurs. Il y est notamment indiqué que les fonctionnaires fiscaux détachés n'ont pas accès au patrimoine fiscal du SPF Finances et sont, de surcroît, souvent affectés à des dossiers qui vont au-delà de la criminalité organisée et de la "fraude fiscale grave", qu'elle soit organisée ou non. L'Autorité en déduit que la délimitation de la mission de la DIF réside précisément dans le traitement de la fraude fiscale grave.

32. L'Exposé des motifs précise en outre qu'**il n'existe pas de définition fiscale claire de la notion de "fraude fiscale grave". Elle en déduit que les missions et compétences de la DIF peuvent faire l'objet d'une interprétation plus large** et renvoie, à l'appui de cette thèse, à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, voir point 35 .

33. Après examen, il apparaît effectivement que la législation fiscale ne contient pas de définition autonome de la notion de "fraude fiscale grave". Ainsi, l'article 449 du Code des impôts sur les revenus de 1992 (ci-après "WIB") établit certes une distinction entre les infractions fiscales et les mêmes infractions commises "*dans le cadre d'une fraude fiscale grave, organisée ou non",* mais cette disposition ne précise pas sur la base de quels critères une fraude doit être qualifiée de "*grave*".[18]

34. À cet égard, l'Autorité ne comprend pas d'emblée en quoi l'absence de définition légale contribuerait à préciser davantage les missions et les compétences de la DIF. Au contraire, dans la mesure où la compétence de la DIF est précisément délimitée par la notion de "fraude fiscale grave", l'absence de critères objectifs de délimitation semble plutôt réduire la prévisibilité de cette compétence.

35. À l'appui de cette approche, l'Exposé des motifs renvoie à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui a jugé que l'utilisation de la terminologie "fraude fiscale grave, organisée ou non" n'est pas contraire au principe de légalité en matière pénale. Selon la Cour, les exigences de clarté et de prévisibilité n'empêchent pas le législateur de laisser une marge d'appréciation au juge pénal, compte tenu du caractère général de la loi et de la diversité des situations factuelles. À cet égard, la Cour souligne qu'il ne s'agit pas d'introduire une nouvelle infraction, mais simplement de prévoir une circonstance aggravante, dont l'application est en fin de compte appréciée par le juge pénal.[19]

36. À cet égard, il convient toutefois de souligner que cette jurisprudence porte sur l'appréciation **pénale** de la gravité de la fraude. Cette appréciation est effectuée par le juge pénal après examen des faits et en tenant compte des circonstances concrètes de l'affaire.

[18] VANDERKERKEN, C., "La distinction entre fraude fiscale ordinaire et fraude fiscale grave : obsolète dans le droit pénal fiscal belge ?", AFT 2025, n° 1, p. 3.

[19] Exposé des motifs, p. 4.

37. Le DIF, en revanche, se trouve dans une **phase administrative** préalable, au cours de laquelle il doit déjà évaluer au préalable si les faits relèvent de sa mission légale. En effet, la détection et la constatation d'une "fraude fiscale grave" supposent que l'on évalue, dès l'analyse interne, si les faits examinés peuvent être qualifiés de "fraude fiscale grave". À ce stade, il n'existe encore aucune appréciation judiciaire.

38. Partant de ce raisonnement, il semble donc que la DIF doive procéder elle-même à une appréciation du caractère grave de la fraude éventuelle, alors que cette appréciation détermine en même temps la limite matérielle dans laquelle elle est autorisée à traiter des données à caractère personnel. La DIF donne ainsi, dans une large mesure, elle-même une interprétation opérationnelle à une notion qui détermine la portée de son propre pouvoir de traitement. L'Autorité doute qu'une appréciation judiciaire, dans le cadre de laquelle la notion de "fraude fiscale grave" est définie a posteriori à la lumière de faits concrets, permette de déduire sans autre que cette même notion soit suffisamment précise pour servir a priori de critère matériel de sélection et de compétence pour une analyse administrative de signaux fondée sur les données.

39. À cet égard, il convient également de mentionner l'arrêté royal du 9 février 2020 portant exécution de l'article 29, § 4, du Code de procédure pénale. Cet arrêté ne contient toutefois pas de définition de la "fraude fiscale grave", mais énumère des critères permettant d'apprécier s'il existe des indices de "fraude fiscale grave" et susceptibles de donner lieu à la concertation *"una via"* visée à l'article 29, § 4. Il s'agit toutefois d'indicateurs qui déclenchent l'obligation de concertation et non des éléments constitutifs de l'infraction ni d'une définition légale générale de la notion de "fraude fiscale grave".

40. L'Autorité constate que l'arrêté royal n'offre donc pas de cadre normatif autonome pour la délimitation de la compétence matérielle de la DIF. **En effet, cet arrêté porte exclusivement sur l'organisation de la *concertation "una via"* entre l'administration fiscale et le ministère public** lorsque des indices de "fraude fiscale grave" sont constatés.

41. En l'absence de définition légale ou réglementaire de la notion de "fraude fiscale grave", la question se pose donc de savoir sur la base de quels critères objectifs la DIF détermine a priori qu'un dossier relève de sa mission légale. L'évaluation de la gravité semble ainsi dépendre dans une large mesure de l'appréciation des fonctionnaires chargés de l'analyse.

42. **L'Autorité estime, au regard du principe de limitation de la finalité et de l'exigence d'une finalité bien déterminée, qu'il est souhaitable de préciser davantage les critères objectifs sur la base desquels la DIF doit évaluer s'il y a fraude fiscale grave**. Cela contribue ainsi à la prévisibilité du traitement et limite le risque d'applications administratives divergentes.

43. **En ce qui concerne le traitement ultérieur**, l'Autorité observe tout d'abord que les données traitées dans le cadre de l'analyse de signaux peuvent ensuite être utilisées aux fins pénales

mentionnées au point 28 , à savoir la détection et la poursuite de la "fraude fiscale grave", ainsi que l'infraction de blanchiment qui en découle. Une telle utilisation constitue un traitement ultérieur à des fins autres que celles pour lesquelles les données ont été initialement traitées.

44. Il en va *a fortiori* de même pour tout traitement ultérieur à des fins autres que la finalité pénale susmentionnée. La mise en place d'un cadre juridique spécifique pour la DIF ne saurait avoir pour conséquence que les données à caractère personnel collectées ou générées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux puissent ensuite être utilisées sans autre forme de procès pour d'autres missions de la DIF ou d'autres entités du SPF Finances. **Tout traitement ultérieur doit être évalué séparément à la lumière de la finalité poursuivie, de la base juridique applicable et des exigences en matière de limitation de la finalité.** À cet égard, il convient notamment de tenir compte, en , du fait que l'analyse administrative de signaux prévue dans le Projet est spécifiquement mise en place en vue de la détection et de la constatation de faits susceptibles de constituer une "fraude fiscale grave", organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. **Le simple fait que certaines données soient devenues disponibles à la suite de cette analyse ne peut donc, en soi, constituer un fondement justifiant leur utilisation ultérieure à d'autres fins.** À cet égard, voir également l'avis 01/2007, points 29 à 31.

## IV.3 Minimisation des données/Proportionnalité

45. 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').

46. À cet égard, l'article 4 du projet stipule que : "»

> "*L'agent DIF collecte et traite les données disponibles au sein du SPF Finances de manière autonome et indépendante dans le cadre de l'analyse administrative de signaux*."

47. L'exposé des motifs précise à cet égard que l'autonomie se rapporte au caractère administratif du traitement et qu'à ce stade, il n'est pas question de pouvoirs d'enquête pénale et qu'aucune enquête pénale n'est menée.[20] À cet égard, il est fait référence aux points 159 -168 , qui traitent de la qualification d'"acte d'enquête".

48. Il semble utile de souligner que, sans la note adressée au Conseil des ministres (en ce qui concerne l'AGISI) et l'exposé des motifs, il n'est pas évident que cette analyse administrative des signalements relève de l'autorité de l'administrateur général de l'AGISI et du conseiller général chargé de la direction de la DIF.[21] En effet, cela n'est mentionné qu'en passant à l'article 22, qui constitue un complément à

[20] Exposé des motifs, p. 14.

[21] Exposé des motifs, p. 14.

la LTD. Il semble, à mon avis, souhaitable, pour des raisons de prévisibilité, de le mentionner également dans la partie du projet qui doit constituer la norme de base pour la DIF.

49. Par ailleurs, il ressort également de l'Exposé des motifs que le traitement des données dans le cadre de l'analyse administrative de signaux s'inscrit dans le cadre juridique de la loi du 3 août 2012 contenant les dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions.

50. Ainsi, la DIF est intégrée sur le plan organisationnel au sein de l'AGISI et chargée du traitement autonome et indépendant des données disponibles au sein du SPF Finances, conformément au cadre légal défini par la loi du 3 août 2012. Le projet ne précise toutefois pas comment la répartition des pouvoirs et des compétences est organisée au sein de la DIF. Plus précisément, il n'apparaît pas clairement comment le rôle de l'administrateur général de l'AGISI s'articule avec celui du conseiller général chargé de la direction de la DIF, ni comment cet ancrage organisationnel s'articule avec l'exécution autonome et indépendante de l'analyse administrative des signalements. Il est recommandé d'adapter le Projet de manière à ce que cela ressorte clairement du Projet lui-même.

51. Dans la mesure où le Projet ne mentionne pas les catégories de données à caractère personnel à traiter, il renvoie au formulaire de demande qui précise à cet égard qu'aucune énumération ne figure dans le Projet, car les catégories de traitement seraient déjà régies par une autre loi formelle. Il est ainsi indiqué que :

> *"L'avant-projet de loi portant création de la DIF ne contient pas d'énumération explicite des catégories de données à caractère personnel qui seront traitées par la DIF. Au lieu de cela, le projet fait référence, en termes généraux, à "toutes les données pertinentes au sein du SPF Finances" pouvant être utilisées. Ainsi, l'article 6 du projet de loi dispose par exemple que l'agent de la DIF "collecte et traite de manière autonome et indépendante les données disponibles au sein du Service public fédéral Finances dans le cadre de l'analyse administrative de signaux". Aucun élément de données ni aucune catégorie spécifique (tels que les données d'identité, les données financières, etc.) ne sont donc énumérés littéralement dans le texte de loi.*
>
> *L'exposé des motifs précise toutefois que l'analyse de signaux effectuée par la DIF s'appuie sur le "patrimoine fiscal", c'est-à-dire l'ensemble des données dont dispose déjà le SPF Finances dans ses bases de données internes, complétées par des sources accessibles au public et des données provenant de tiers pour lesquelles une licence a été obtenue. Cela implique que la DIF pourra traiter un très large éventail de données à caractère personnel (par exemple, les données d'identification et de contact des contribuables, les données fiscales issues des déclarations, les données financières et patrimoniales, les informations relatives aux transactions et à la comptabilité, etc.) dans la mesure où celles-ci figurent déjà dans les bases de données de l'administration fiscale ou sont obtenues légalement à partir d'autres sources.*
>
> *Aucune catégorie spécifique de données n'a été incluse, car la DIF s'inscrit dans le prolongement des méthodes et processus déjà en place. Le contenu des données à caractère personnel à traiter est déjà délimité par le cadre légal existant du SPF Finances et de l'AGISI. En effet, la DIF est rattachée, sur le plan organisationnel, à l'AGISI, qui traite depuis longtemps déjà toutes sortes de données fiscales dans le cadre de la lutte contre la fraude. En ce sens, la DIF*

*utilise en grande partie des données qui peuvent déjà être collectées et traitées en vertu de la législation fiscale à des fins de lutte contre la fraude fiscale grave, qu'elle soit organisée ou non.*

*L'inclusion d'une liste spécifique et détaillée de données à caractère personnel dans la nouvelle loi comporterait le risque que la DIF devienne trop restrictive ou se retrouve trop rapidement obsolète, étant donné qu'elle doit pouvoir analyser un large éventail de données fiscales et financières dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée.*

*En ce qui concerne l'intervention de la DIF dans le cadre de dossiers pénaux, celle-ci s'appuie également sur les structures et règles existantes. Les garanties en matière de protection des données sont assurées par d'autres dispositions et lois existantes. Ainsi, la DIF est explicitement soumise aux règles de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des données : le projet de loi ajoute la DIF aux articles 14 et 26 de cette loi, ce qui précise notamment que la DIF est une "autorité compétente" au sens des règles en matière de protection de la vie privée et que certaines exceptions (par exemple, concernant les droits des personnes concernées dans un contexte judiciaire) s'appliquent à la DIF. Par ailleurs, l'article 13 du projet impose des conditions strictes à l'échange interne de données (consentement du parquet requis) et l'exposé des motifs précise que tous les traitements de données au sein de la DIF doivent respecter les principes de nécessité et de proportionnalité et faire l'objet d'une journalisation et d'une justification a posteriori, conformément aux dispositions légales applicables en matière de protection des données, de secret professionnel et de secret de l'instruction.*

*Le choix de ne pas inclure de liste détaillée des catégories de données s'explique donc par le fait que la réglementation existante et les procédures internes définissent déjà l'utilisation des données à caractère personnel par la DIF*."

52. L'Autorité en déduit que l'absence d'une énumération spécifique des catégories de données à caractère personnel repose essentiellement sur deux arguments. D'une part, il est avancé qu'une telle énumération risquerait d'être trop restrictive ou de devenir obsolète en raison du large éventail de données fiscales et financières devant être analysées dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. D'autre part, il est avancé que le traitement par la DIF est déjà limité par le cadre juridique existant et les procédures internes applicables au SPF Finances et à l'AGISI.

53. Bien que l'Autorité comprenne les raisons sous-jacentes, celles-ci ne suffisent pas à elles seules pour déroger aux exigences découlant du principe de légalité et du RGPD. La référence à un cadre juridique existant ne peut suffire que dans la mesure où il s'agit effectivement d'un cadre qui définit lui-même de manière suffisamment claire les catégories de données à caractère personnel pouvant être traitées ou qui contient au moins des critères suffisamment objectifs pour délimiter l'étendue du traitement.

54. Après analyse par l'Autorité**,** il apparaît que **le cadre normatif sur lequel s'appuient les traitements de données au sein de l'AGISI n'est pas délimité de manière univoque**. Ainsi, en vertu de l'article 87 de la loi relative aux propositions budgétaires 1979-1980, "*l'[AGISI] et ses fonctionnaires […] disposent de tous les pouvoirs conférés par les dispositions légales et réglementaires en matière d'impôts, de droits et de taxes aux administrations fiscales générales du service public fédéral Finances*." De plus, le cadre juridique général sur lequel repose le traitement des données au sein du SPF Finances reste, à plusieurs égards, formulé de manière trop large.[22] Par conséquent, on

[22] Article 3 de 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*.

ne peut pas supposer d'emblée que le cadre juridique existant comble le manque de précision du projet.

55. Dans ce contexte, l'Autorité a donc jugé pertinent de demander des précisions supplémentaires afin de clarifier la relation entre le cadre juridique existant régissant le traitement des données par le SPF Finances et le cadre proposé pour le traitement des données par la DIF, afin de pouvoir évaluer si les catégories de données à caractère personnel susceptibles d'être traitées par la DIF sont suffisamment prévisibles et bien délimitées.

### IV.3.1 Cadre juridique formel des catégories de données à caractère personnel

56. Ainsi, compte tenu de l'exposé des motifs figurant dans le formulaire de demande, il a été demandé au demandeur de fournir une référence aux normes dans lesquelles ces différentes catégories de données sont mentionnées (et/ou décrites). Le demandeur a alors indiqué :

> *"Il n'est pas opportun d'inclure une liste exhaustive de données à caractère personnel concrètes, étant donné que le traitement des données à caractère personnel est directement lié aux missions et compétences légales du service, telles que définies dans la législation fiscale, les normes internationales et d'autres cadres réglementaires pertinents, en particulier la loi-cadre relative à la DIF.*
>
> *La DIF traite uniquement les données à caractère personnel qui, au cas par cas, sont nécessaires et proportionnées à la détection et à l'évaluation préliminaire de la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou de l'infraction de blanchiment qui en découle. Ces catégories concernent principalement les données d'identification, les données fiscales, les données financières et patrimoniales, les données économiques/comptables, les données relatives aux structures et relations juridiques, ainsi que les données d'analyse dérivées, dans la mesure où celles-ci sont directement pertinentes pour la typologie de fraude concernée et ont été préalablement délimitées.*
>
> *Sans préjudice de ce qui précède, les dispositions réglementaires ci-après, lues en liaison avec les missions légales de la DIF, telles que définies dans le Projet, constituent le cadre normatif régissant le traitement des données à caractère personnel dans le cadre des enquêtes sur la fraude fiscale grave, qu'elle soit organisée ou non.*
>
> *Les données primaires, c'est-à-dire les données dont dispose le SPF Finances en vertu d'une obligation légale de communication ou d'échange de données, découlent notamment des codes suivants :*
>
> - *Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR) ;*
> - *Code de la taxe sur la valeur ajoutée ;*
> - *Code des droits de succession ;*
> - *Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ;*
> - *Code des droits et taxes divers ;*
> - *Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales.*
> - *Clauses d'échange fondées sur les conventions de double imposition*
>
> *Par ailleurs, le SPF Finances est partie prenante et soumis à divers instruments juridiques nationaux et internationaux qui régissent le traitement des catégories susmentionnées de données à caractère personnel potentiellement pertinentes pour la mission de la DIF et auxquelles l'agent de la DIF peut avoir directement accès.*
>
> *Vous trouverez en annexe un aperçu non exhaustif.*

> *Dans la déclaration de confidentialité, le SPF Finances décrit la manière dont les données à caractère personnel sont traitées ainsi que la base légale.*"

57. *En l'espèce*, le demandeur explique pourquoi le projet ne contient pas de liste exhaustive des données à caractère personnel. Il affirme que les catégories découlent déjà de la législation fiscale existante, mais sans indication des dispositions légales concrètes, il n'est pas possible de vérifier sur quelle base juridique formelle reposent les différentes catégories de données à caractère personnel.

58. De même, la référence à une déclaration de confidentialité du SPF Finances ou à une annexe non exhaustive ne saurait se substituer à cette précision, étant donné que de tels documents ne constituent pas une base légale formelle pour le traitement des données à caractère personnel.

59. L'Autorité observe que, s'il est avancé que les catégories de données à caractère personnel sont déjà suffisamment délimitées par la réglementation en vigueur, on peut raisonnablement s'attendre à ce que soient indiquées les dispositions légales formelles qui contiennent cette délimitation. La réponse fournie ne précise toutefois pas de quelle manière les différentes catégories de données à caractère personnel sont délimitées sur le plan normatif, ni de quelles dispositions concrètes elles découleraient. Le fait qu'une telle précision soit possible au sein de la réglementation fiscale ressort d'ailleurs de certaines dispositions de cette dernière dans lesquelles le législateur définit expressément les catégories de données à caractère personnel, ainsi que, entre autres, le responsable du traitement, les membres du personnel habilités à y accéder et le délai de conservation (comme le prévoient certaines dispositions de la loi-programme du 27 décembre 2004 relative au remboursement des droits d'accise). Bien qu'il n'en découle pas que chaque réglementation fiscale doive comporter une telle énumération, cela démontre toutefois **qu'un renvoi général aux codes fiscaux et autres instruments juridiques ne suffit pas à lui seul à établir de manière plausible que les catégories de données à caractère personnel visées par la DIF sont déjà suffisamment délimitées dans la législation formelle**.

60. À cet égard, le demandeur a été invité à fournir des précisions supplémentaires sur les dispositions légales formelles sur lesquelles reposent la collecte et la consultation initiales de données à caractère personnel par le SPF Finances, sur lesquelles la DIF s'appuie ensuite dans le cadre de l'analyse administrative des signalements. Plus précisément, il a été demandé quelles dispositions légales formelles autorisent le SPF Finances à collecter ou à consulter des données à caractère personnel provenant de différentes sources, outre la loi du 3 août 2012. Sur ce point, le demandeur a répondu ce qui suit :

> "*Les missions légales du SPF Finances figurent dans **l'arrêté royal du 17 février 2002** portant création du SPF Finances.*
>
> *Par ailleurs, la loi prévoit que le SPF Finances, dans le cadre de ses missions légales, peut effectuer des contrôles ciblés à l'aide de données provenant des différentes administrations internes. Sur la base de cette loi, le SPF Finances*

> *peut regrouper ces données dans un entrepôt de données, ce qui permet de mener des processus d'exploration et de recoupement de données, y compris le profilage*."

61. L'Autorité tient à signaler au demandeur que, si l'arrêté royal du 17 février 2002 portant création du SPF Finances clarifie certes l'organisation institutionnelle et les missions du SPF Finances, il ne constitue toutefois pas en soi une base légale formelle pour la collecte ou la consultation de données à caractère personnel provenant de différentes sources.

62. En ce qui concerne le deuxième alinéa, l'Autorité suppose que le demandeur fait référence à l'article 5 de la loi du 3 août 2012. Cette disposition confère au SPF Finances la compétence de regrouper, conformément à l'article 3, les données à caractère personnel collectées dans un entrepôt de données et d'y appliquer des techniques d'exploration de données, de recoupement de données et de profilage. L'article 3 de cette même loi dispose de manière générale que le SPF Finances collecte et traite des données à caractère personnel pour l'exécution de ses missions légales et que les données à caractère personnel collectées légalement peuvent être traitées ultérieurement dans le cadre d'une autre mission légale. Aucune de ces dispositions ne confère toutefois une compétence autonome pour collecter ou consulter des données à caractère personnel provenant de différentes sources de données. La compétence pour cette collecte ou cette consultation initiale doit se fonder sur les dispositions légales formelles qui régissent expressément le traitement des données concernées ; voir à cet égard les points 64 -77 .

63. Compte tenu des explications figurant dans l'Exposé des motifs, qui stipulent que :

> "*Pour l'exécution de cette mission, la DIF peut recourir aux techniques de traitement des données dont elle dispose. Au sein de la DIF, des analystes de données seront chargés de réaliser ces analyses techniques dans le cadre de l'analyse administrative de signaux*."

Le demandeur semble partir du principe que l'article 4 du Projet autorise la DIF à utiliser les données à caractère personnel dont dispose déjà le SPF Finances. Le Projet ne précise toutefois pas sur quelles dispositions légales formelles reposent la collecte initiale et la consultation de ces données à caractère personnel, ni dans quelle mesure l'article 4 confère une compétence autonome pour consulter ou regrouper des données à caractère personnel provenant de différentes sources.

#### *IV.3.1.1 Loi du 3 août 2012*

64. Bien que la loi du 3 août 2012 contenant les dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel par le Service public fédéral Finances ne fasse pas, en tant que telle, l'objet de la présente demande d'avis, l'Autorité estime, compte tenu de la nature, de l'ampleur et de la complexité des traitements de données envisagés par le Projet, ainsi que compte tenu de la possibilité de regrouper des données provenant de différentes sources et de les analyser plus en détail à l'aide de

méthodes de traitement avancées, nécessaire de rappeler certains points importants concernant le champ d'application de cette loi.

65. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité observe que la loi du 3 août 2012 constitue un cadre général pour le traitement des données à caractère personnel par le SPF Finances en vue de l'exécution de ses missions légales. **Il n'en découle toutefois pas que cette loi constitue en soi une base légale suffisamment spécifique pour toute collecte initiale, consultation ou tout autre traitement de données à caractère personnel susceptible d'avoir lieu dans le cadre de ces missions.**

66. Cela ressort également du champ d'application de l'article 3 de la loi du 3 août 2012, qui dispose en termes généraux que le SPF Finances collecte et traite des données à caractère personnel afin d'exécuter ses missions légales. Cette disposition ne précise toutefois pas, pour chaque mission légale concrète, quelles catégories de données à caractère personnel peuvent être traitées, à partir de quelles sources ces données peuvent être obtenues, quelles catégories de personnes concernées peuvent être visées, quelles méthodes de traitement peuvent être appliquées et quelles garanties particulières s'y appliquent. Ces éléments doivent, en fonction de la nature et de la gravité de l'atteinte, découler de manière suffisamment prévisible du cadre juridique applicable régissant la mission et le traitement concernés**. La loi du 3 août 2012 doit donc être lue en liaison avec les dispositions légales particulières qui régissent les missions concrètes, les compétences et les traitements de données qui y sont liés au sein du SPF Finances.** *En l'espèce*, le présent projet de règlement ne prévoit pas ces éléments essentiels.

67. À cet égard, l'Autorité constate que, pour le traitement des données accessibles au public, notamment celles provenant des réseaux sociaux – qu'elles soient ou non collectées par le biais d'un "web scraping" systématique – ainsi que des données issues de sources faisant l'objet d'une licence, aucune disposition légale spécifique n'est invoquée pour encadrer de telles activités de traitement à grande échelle et potentiellement sensibles. Il n'existe pas non plus d'indices laissant supposer l'existence d'un tel cadre réglementaire. De plus, et compte tenu des références aux arrêts figurant dans l'Exposé des motifs (voir également les points 159 -166 ), la possibilité de collecter et de traiter ultérieurement de telles données ne peut se fonder uniquement sur la jurisprudence, mais doit, compte tenu de la nature et de l'ampleur des traitements concernés, s'inscrire dans un cadre juridique suffisant.

68. À cet égard, l'Autorité constate qu'il ne semble pas non plus exister de cadre juridique suffisamment clair et accessible permettant aux personnes concernées de déterminer quelles catégories de données à caractère personnel et quelles sources de données peuvent être consultées et traitées par le SPF Finances dans le cadre des différentes missions fiscales. Dans la mesure où ces possibilités découlent de manière dispersée de différentes dispositions légales fiscales, on ne peut raisonnablement attendre du citoyen concerné qu'il reconstitue l'ensemble de cette réglementation afin de pouvoir déterminer quelles données à caractère personnel le concernant, provenant de quelles sources, sont susceptibles d'être traitées. Une telle fragmentation complique non seulement la prévisibilité du traitement initial,

mais a également des répercussions lorsque les données ainsi obtenues sont ensuite regroupées, associées ou réutilisées pour d'autres traitements.

69. Si aucune délimitation supplémentaire n'est prévue par la suite et que les traitements ultérieurs s'appuient sur une disposition formulée en termes généraux, il va de soi qu'il ne saurait être question d'un traitement de données expressément réglementé. Une telle disposition reviendrait plutôt à un chèque en blanc permettant de traiter un ensemble indéfini de données pouvant être incluses dans son champ d' , et revêtirait ainsi, en réalité, le caractère d'une disposition fourre-tout.

#### *IV.3.1.2 Entrepôt de données et techniques de traitement avancées*

70. Il ressort de l'exposé des motifs que la DIF aura accès, dans le cadre de sa mission, à toutes les données pertinentes disponibles dans l'entrepôt de données du SPF Finances. Il ressort également, comme expliqué aux points 60 -62 , que ce datawarehouse ne constitue toutefois pas une source de données originelle en tant que telle, mais un environnement dans lequel des données à caractère personnel, collectées par ou pour le compte du SPF Finances à partir de différentes sources, sont regroupées et peuvent ensuite être traitées à des fins spécifiques. Le DIF pourrait ainsi, dans le cadre de sa propre mission, à savoir la détection et la constatation de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle, puiser à nouveau dans des données initialement collectées dans le cadre d'autres missions et provenant de différentes sources.[23]

71. Cela soulève deux questions distinctes**. D'une part, il doit déjà exister une base juridique valable pour la collecte, la communication et l'intégration initiales des données intégrées dans l'entrepôt de données. D'autre part, l'utilisation ultérieure de ces données aux fins de l'analyse administrative de signaux par la DIF doit également reposer sur une base légale suffisamment claire et prévisible et satisfaire aux exigences applicables en matière, notamment, de limitation de la finalité, de nécessité, de proportionnalité et de minimisation des données**. Le simple fait que les données à caractère personnel aient été obtenues licitement par le SPF Finances ou qu'elles se trouvent déjà dans l'entrepôt de données ne saurait donc suffire à lui seul à justifier tout traitement ultérieur de celles-ci par la DIF. En effet, cette licéité présuppose non seulement une compétence légale en matière d'accès ou de traitement, mais également que le traitement en question respecte les exigences applicables du RGPD.

72. En outre, l'Autorité estime que le cadre juridique applicable ne précise pas suffisamment quelles catégories de données à caractère personnel peuvent être intégrées dans l'entrepôt de données, de quelles sources elles peuvent provenir, à quelles fins elles y sont traitées, pendant quelle durée elles sont conservées et quelles catégories de membres du personnel ou de services peuvent y avoir accès

[23] Exposé des motifs, p. 8.

et à quelles fins. Étant donné que l'entrepôt de données sert de base à des traitements analytiques approfondis impliquant la combinaison de données provenant de différentes sources au moyen, notamment, de l'exploration de données, du recoupement de données, d'indicateurs de risque ou du profilage, tous ces éléments essentiels **du traitement**, **compte tenu de la nature et de l'ampleur de l'ingérence,** doivent **ressortir avec une clarté et une prévisibilité suffisantes du cadre juridique applicable et ne peuvent être laissés à la seule discrétion de mécanismes internes de gouvernance ou d'accès.**

73. Il est donc indispensable que l'accès à l'entrepôt de données et aux outils techniques, ainsi que leur utilisation par la DIF, soient expressément mentionnés et encadrés dans le Projet. La simple mention dans l'Exposé des motifs selon laquelle elle aura accès à "toutes les données pertinentes" contenues dans l'entrepôt de données ne saurait donc suffire. Si l'entrepôt de données constitue une base de données centrale sur laquelle s'appuie l'analyse administrative de signaux, le Projet doit lui-même définir de manière suffisamment claire et prévisible pour quelles missions et à quelles conditions la DIF peut y avoir recours. Il convient en outre de disposer d'une vision suffisamment claire des catégories de données et des sources de données accessibles à la DIF, des combinaisons possibles entre ces données et des critères permettant de déterminer quelles données sont sélectionnées pour une analyse concrète. Les droits d'accès techniques ne peuvent se substituer à une telle délimitation normative.

74. L'article 5 de la loi du 3 août 2012 ne remet pas pour autant en cause cette constatation. Cette disposition prévoit certes le regroupement, dans un entrepôt de données, de données à caractère personnel collectées et traitées conformément à l'article 3, notamment en vue de contrôles ciblés fondés sur des indicateurs de risque et d'analyses de données relationnelles, y compris l'exploration de données, le recoupement de données et le profilage. Il n'en résulte toutefois pas que l'article 5 justifie à lui seul **toute collecte initiale de données à caractère personnel provenant de n'importe quelle source**, y compris dans la perspective d'éventuels traitements ultérieurs. Leur intégration dans l'entrepôt de données suppose donc que ce traitement préalable repose également sur une base juridique appropriée et s'effectue dans les limites légales applicables en la matière. Elle ne peut donc pas être interprétée comme une autorisation autonome de collecter à grande échelle de nouvelles catégories de données, telles que, par exemple, celles obtenues par "web scraping" ou les données issues des réseaux sociaux acquises sous licence, puis de les traiter à quelque fin fiscale que ce soit. Une délibération du Comité de sécurité de l'information peut tout au plus porter sur les modalités de la communication ou de l'intégration des données, mais elle ne dispense pas le législateur de son obligation, conformément à l'article 6, paragraphe 3, du RGPD, lu en liaison avec le principe de légalité, l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la CEDH, de définir les éléments essentiels d'un traitement de données en cours dans une norme juridique suffisamment claire, précise et prévisible.

75. Il convient également de rappeler que, pour les traitements susceptibles de présenter un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques – ce qui, *en l'espèce*, sera plutôt le cas que le

contraire, il convient de tenir compte des obligations prévues à l'article 35 du RGPD concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données et, lorsque cette analyse révèle que, malgré l' s mesures envisagées, un risque résiduel élevé persiste, de la consultation préalable conformément à l'article 36 du RGPD.

76. Il ne semble par ailleurs pas négligeable d'attirer l'attention du demandeur sur les risques liés à la centralisation et à l'interconnexion de volumes importants de données fiscales, financières et autres données à caractère personnel. À mesure que davantage de données et de sources de données peuvent être exploitées ou mises en relation au sein d'un même environnement analytique, l'impact potentiel d'un accès non autorisé, de fuites de données ou d'autres incidents de sécurité s'accroît également ; on peut citer à titre d'exemple les incidents récents survenus au sein de l'administration fiscale française.[24] Conformément au RGPD, ces risques doivent être pris en compte dans les mesures de sécurité techniques et organisationnelles et, le cas échéant, dans l'analyse d'impact relative à la protection des données.

77. **Enfin, l'Autorité souligne que l'intervention humaine dans le choix d'une typologie de fraude, la définition de paramètres ou l'évaluation des résultats n'exclut pas que les opérations de traitement intermédiaires soient effectuées de manière entièrement ou partiellement automatisée.** Il convient donc de délimiter clairement **quelles opérations de traitement intermédiaires sont automatisées, à quels ensembles de données elles s'appliquent et si, ce faisant, des données provenant de différentes sources sont automatiquement mises en relation ou recoupées.** Les explications fournies ne permettent pas non plus de déterminer si l'on recourt **à des algorithmes d'auto-apprentissage ou à d'autres algorithmes adaptatifs** capables de définir, d'affiner ou d'ajuster de manière autonome certains paramètres, pondérations, seuils, caractéristiques ou règles de décision au cours du traitement. **À cet égard également, le projet doit apporter des précisions explicites**. Le fait que l'automatisation soit actuellement exclue par contrat pour certaines sources de données sous licence **ne** constitue **pas une garantie structurelle** à cet égard, étant donné qu'une restriction contractuelle ne définit pas les limites légales du pouvoir de traitement et peut, de surcroît, être modifiée. Cela est d'autant plus pertinent qu'il est envisagé ailleurs de mettre en place un système automatisé *de type "hit/no hit"* avec le CTIF.

#### *IV.3.1.3 Sources de données*

78. À cet égard, il a été expressément demandé de préciser quelles sources de données sont concernées (par exemple, bases de données internes, sources authentiques, sources accessibles au public,

[24] Le Figaro, Confrère, C., "Données volées, contribuables concernés, risques d'arnaques… Toutes les réponses à vos questions sur le piratage du fisc", consulté pour la dernière fois le 28 août 2026 à l'adresse https://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/donnees-volees-contribuables-concernes-risques-d-arnaques-toutes-les-reponses-a-vos-questions-sur-le-piratage-du-fisc-20260819.

données faisant l'objet d'une licence, etc.) et où celles-ci sont décrites de manière normative. Le demandeur a indiqué :

> "*Le DIF aura accès aux sources de données déjà disponibles au sein du SPF Finances. Celles-ci correspondent aux droits d'accès actuels et à la situation actuelle.*
>
> *Le Moniteur belge ou la centrale des bilans de la BNB constituent des exemples de sources de données accessibles au public.*
>
> *Un exemple de données pour lesquelles une licence a été conclue est ORBIS (données d'entreprise). Leur utilisation est régie par contrat et limitée à un certain nombre d'utilisateurs. Par conséquent, aucun processus automatisé ne pourra jamais être mis en place, car cela ne relève pas du contrat*."

79. L'objectif de cette question était d'obtenir un aperçu des sources de données à partir desquelles des données à caractère personnel sont traitées, ainsi que des dispositions légales formelles régissant l'accès à ces sources de données et leur consultation. Or, la réponse ne précise pas quelles sources de données concrètes relèvent de cette description. **La simple référence** du demandeur **aux sources de données déjà disponibles au sein du SPF Finances**, illustrée par quelques exemples tels que le Moniteur belge et la Centrale des bilans de la Banque nationale de Belgique, **ne suffit pas**. Comme cela sera également examiné plus loin, la référence aux sources de données déjà disponibles au sein du SPF Finances ne constitue pas une délimitation suffisante des sources de données concernées ; voir également, à cet égard, l'avis 245/2022, point 96.

80. La référence aux "droits d'accès actuels" au sein du SPF Finances n'offre pas non plus une délimitation normative suffisante. Elle renvoie à une situation organisationnelle factuelle et variable, ce qui fait que l'étendue concrète de la compétence en matière de traitement visée à l'article 4 du Projet dépend des sources de données auxquelles le SPF Finances a accès à un moment donné ; voir l'analyse au point 192 .

81. Dans la mesure où le demandeur fait référence à des restrictions contractuelles relatives aux bases de données sous licence, telles qu'ORBIS, l'Autorité observe que de telles conditions contractuelles ne régissent que les modalités d'utilisation de la source de données concernée. Elles ne contribuent pas à la délimitation légale des sources de données et des données à caractère personnel pouvant être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux. Ainsi, les modalités contractuelles peuvent varier en fonction du contrat concerné, ce qui ne permet pas d'exclure que d'autres contrats autorisent un tel traitement automatisé ; voir à cet égard l'analyse au point 192 .

82. Interrogé sur la manière dont est déterminé quelles données à caractère personnel issues de ces sources de données peuvent être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, le demandeur a indiqué :

"*La délimitation des données à caractère personnel pouvant être traitées dans le cadre de l'analyse de signaux administratifs ne se fait pas de manière générale ou non ciblée, mais pour chaque traitement concret, sur la base d'un contrôle préalable de la nécessité et de la proportionnalité.*

*En premier lieu, le traitement est matériellement limité par la finalité de l'analyse de signaux administratifs : la détection et l'évaluation préliminaire de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. Les données qui n'ont pas de lien démontrable avec cette mission délimitée ne peuvent pas être incluses dans l'analyse.*

*Deuxièmement, le traitement est limité aux données dont dispose déjà le SPF Finances ou auxquelles il a légalement accès, à savoir le patrimoine fiscal et l'entrepôt de données, éventuellement complétées par des données accessibles au public ou pour lesquelles il existe une licence valide. L'analyse administrative de signaux n'implique aucune obligation pour les contribuables, les tiers ou d'autres autorités de fournir des données supplémentaires.*

*En troisième lieu, la sélection concrète des données est documentée au préalable dans une fiche DAM si l'analyse administrative de signaux nécessite une approche par projet. Cette fiche mentionne au minimum l'objectif et la portée du traitement, les catégories de données concernées, les sources de données utilisées, la nécessité et la proportionnalité des données, la durée de conservation, les restrictions d'accès et l'intervention humaine dans l'interprétation et l'utilisation des résultats.*

*La fiche DAM est soumise à un contrôle formel et de fond par les processus compétents en matière de protection de la vie privée, d'IAM et de DPD. Ce n'est qu'après validation que les accès nécessaires sont techniquement attribués via une matrice des droits, sur une base individuelle et personnelle, et exclusivement pour les données correspondant à la fiche DAM approuvée.*

*Enfin, le respect des règles est contrôlé par une évaluation humaine, une documentation, la journalisation et une piste d'audit. Les résultats analytiques n'ont pas d'effets juridiques autonomes et ne peuvent être utilisés, qu'après vérification humaine et contrôle de qualité, que pour la constitution d'un dossier ou, le cas échéant, pour l'établissement d'un procès-verbal.*

*Les sources de données publiques et les sources faisant l'objet d'une licence sont principalement utilisées de manière manuelle afin de réfuter ou de confirmer les signaux par le biais d'une intervention humaine*."

83. L'Autorité suppose que le premier alinéa constitue le postulat central, à savoir que la délimitation des données à caractère personnel n'est pas définie de manière normative au préalable, mais s'effectue pour chaque traitement concret au moyen d'un contrôle de nécessité et de proportionnalité. Les alinéas suivants contiennent les arguments par lesquels le demandeur tente d'étayer cette approche.

84. À cet égard, l'Autorité reconnaît que le traitement est matériellement limité par la finalité. Toutefois, comme exposé aux points 30 -26 , la délimitation de la notion de "fraude fiscale grave" n'est pas suffisamment claire. Par conséquent, la référence à cette finalité ne peut, à elle seule, servir de critère suffisant pour déterminer quelles données à caractère personnel peuvent être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux.

85. De plus, l'utilisation du terme "démontrable" est également sujette à débat. Il est stipulé que "*[l]es données qui n'ont pas de lien démontrable avec cette [...] mission ne doivent pas être incluses dans*

*l'analyse*". Il en découle *a contrario* que les données à caractère personnel qui, selon la DIF, présentent bien un lien démontrable, peuvent en principe être traitées. Un tel critère n'offre toutefois guère de limites objectives, ce qui laisse une large marge d'appréciation dans la sélection des données à caractère personnel pouvant faire l'objet d'un traitement. Cela risque d'aboutir à ce que des données à caractère personnel soient d'abord traitées pour ne déterminer qu'ensuite, au cours de l'analyse, si elles s'avèrent effectivement pertinentes, ce qui semble difficilement compatible avec le principe de minimisation des données prévu à l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD. Une telle approche accroît en outre le risque d'un traitement des données non ciblé ou exploratoire ("fishing expedition").

86. L'Autorité prend également acte du fait que le traitement est limité aux données "*dont le SPF Finances dispose déjà ou auxquelles il a légalement accès*" ; cela n'enlève toutefois rien au fait, comme indiqué précédemment, qu'il n'y a pas de vision claire de ce que cela recouvre exactement.

87. En ce qui concerne les arguments relatifs aux fiches DAM, l'Autorité observe que l'Exposé des motifs les présente comme le document central dans lequel le traitement envisagé est consigné et justifié sur le plan administratif. Selon l'Exposé des motifs, la fiche DAM contient notamment la finalité concrète du traitement, la base légale, la nature et la portée des analyses envisagées, les méthodes de traitement utilisées, les indicateurs de risque, les catégories de données à caractère personnel, le délai de conservation et les droits d'accès. De plus, il est expressément précisé que, sans fiche DAM préalablement établie et validée, aucune analyse administrative de signaux recourant à des méthodes de traitement avancées ne peut avoir lieu. Bien que de telles fiches DAM puissent contribuer à une préparation et à une exécution rigoureuses d'un traitement, **la question se pose de savoir si, compte tenu des éléments essentiels qui y sont consignés, elles ne remplissent pas une fonction qui, selon le principe de légalité, doit être remplie par la loi formelle elle-même**. En effet, les documents administratifs internes ne peuvent se substituer à une délimitation légale suffisamment claire et prévisible des caractéristiques essentielles du traitement ; voir, dans le même sens, l'avis 118/2025, point 44.

88. Ce raisonnement est d'ailleurs étayé par divers arrêts de la Cour de justice, dans lesquels il a été jugé que *[p]our satisfaire à l'exigence de proportionnalité, […] une réglementation doit contenir des règles claires et précises concernant la portée et l'application de la mesure en cause, de sorte que les personnes concernées par le traitement de données à caractère personnel disposent de garanties suffisantes quant à la protection effective de ces données contre le risque d'abus. Cette réglementation doit être juridiquement contraignante en droit interne et, en particulier, indiquer dans quelles circonstances et sous quelles conditions une mesure prévoyant le traitement de telles données peut être prise, garantissant ainsi que l'ingérence soit limitée au strict nécessaire. La nécessité de disposer de telles garanties est d'autant plus grande lorsque les données à caractère personnel font l'objet d'un traitement automatisé, notamment lorsqu'il existe un risque considérable que ces données soient*

*consultées de manière illicite."*[25] À la lumière de cette jurisprudence , la question se pose de savoir si une fiche DAM, en tant que document administratif interne, peut compléter la réglementation juridiquement contraignante exigée par la Cour lorsque la loi formelle elle-même ne définit pas suffisamment les caractéristiques essentielles du traitement. Si des éléments essentiels du traitement, tels que la finalité concrète, les catégories de données à caractère personnel, les méthodes de traitement utilisées ou le délai de conservation, sont pour l'essentiel précisés dans une fiche DAM**, cela semble difficilement compatible avec les exigences de clarté, de prévisibilité et de délimitation légale que la Cour de justice déduit des articles 7, 8 et 52, premier alinéa, de la Charte**.

89. L'Autorité observe également que les différentes explications fournies par le demandeur ne donnent pas une image pleinement cohérente de la place et de la fonction de la fiche DAM au sein de l'analyse administrative de signaux, voir *infra*. Ainsi, la fiche DAM est présentée dans l'Exposé des motifs comme un document préalable et constitutif sans lequel aucune analyse administrative de signaux ne peut avoir lieu,[26] alors que d'autres réponses indiquent que les typologies de fraude sont d'abord établies ou encore que les paramètres, filtres, seuils et méthodes d'analyse peuvent être affinés ou adaptés au cours de l'analyse ou à la suite de celle-ci. De ce fait, la relation chronologique entre l'identification des typologies de fraude, la définition des paramètres, l'élaboration et la validation de la fiche DAM et son éventuelle adaptation ultérieure n'est pas suffisamment claire. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer avec certitude quelles caractéristiques essentielles du traitement doivent être définitivement fixées avant le début de l'analyse et lesquelles peuvent encore être modifiées par la suite.

90. Par ailleurs, une certaine confusion règne quant au niveau auquel la fiche DAM délimite le traitement ; voir à ce sujet le point 137 . Il est ainsi impossible de déterminer avec certitude si une fiche DAM porte sur un projet défini de manière large ou sur une catégorie complète de traitements, ou bien sur un cas d'utilisation spécifique, un dossier individuel ou un processus d'analyse concret. De ce fait, l'Autorité reste dans l'incertitude quant au moment où les caractéristiques essentielles du traitement sont définitivement établies.

91. En ce qui concerne la surveillance humaine et la documentation, on peut considérer que, bien qu'elles constituent des garanties essentielles, elles ne sauraient se substituer à une délimitation juridique formelle suffisamment claire des traitements autorisés de données à caractère personnel ; voir à cet égard le point 157 .

[25] CJUE, 6 octobre 2020, affaires C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadruature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, point 132 ; Voir, en ce sens, les arrêts du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, points 54 et 55, et du 21 décembre 2016, *Tele2*, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 117 ; avis 1/15 *(accord PNR UE-Canada)* du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, point 141.

[26] Exposé des motifs, p. 15.

92. Enfin, en ce qui concerne les sources de données publiques et les sources soumises à une licence, il est renvoyé à l'analyse figurant aux points 79 -81 et 123 -134 .

93. Par ailleurs, le demandeur a été invité à préciser, dans la mesure où les données à caractère personnel proviennent de sources non spécifiquement régies par la législation fiscale, sur quelle base juridique formelle repose la collecte et le traitement initiaux de ces données à caractère personnel par le SPF Finances. *En l'espèce*, le demandeur a indiqué :

> "*Le projet de loi DIF ne crée ni nouveaux accès aux données, ni nouvelles méthodes de traitement de celles-ci. Le DIF s'appuie sur les accès, les sources de données et les processus de traitement existants au sein du SPF Finances, tels qu'exposés dans la question 1 et dans diverses réponses.*"
>
> *Les données issues du Registre national peuvent être utilisées en vertu de l'arrêté royal du 27 septembre 1984 autorisant certaines administrations du ministère des Finances à accéder au Registre national des personnes physiques et de l'arrêté royal du 25 avril 1986 autorisant certaines administrations du ministère des Finances à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques. Des arrêtés ministériels précisent les catégories de fonctionnaires concernées.*
>
> *D'autres données (ONSS, SPF Économie, etc.) peuvent être utilisées sur la base des délibérations du Comité sectoriel de l'Administration fédérale, du Comité de sécurité de l'information ou de protocoles adoptés en application de l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018*."

94. Bien que le demandeur estime que le projet ne crée pas de nouveaux accès aux données ni de nouvelles méthodes de traitement de celles-ci, cette affirmation n'est toutefois pas fondée ; voir à cet égard les points 127 ,189 et 212 . De plus, même si cet argument était fondé, cela n'enlève rien à la nécessité que le traitement de ces données à caractère personnel repose déjà ailleurs sur une base juridique formelle suffisamment claire ; voir à cet égard les points 64 -69 . C'est donc dans cette optique que le demandeur a été invité à préciser sur quelles autres dispositions légales formelles reposent la collecte initiale et le traitement des données à caractère personnel issues de sources non fiscales.

95. Ainsi, la référence à l'arrêté royal du 27 septembre 1984 et à l'arrêté royal du 25 avril 1986, qui régissent l'accès aux données du Registre national et leur utilisation, constitue une première concrétisation de la base juridique formelle sur laquelle repose le traitement des données à caractère personnel.

96. Pour les autres sources de données, la réponse reste toutefois insuffisamment précisée. Le demandeur fait référence, en termes généraux, à des données provenant notamment de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale et du SPF Économie, ainsi qu'aux délibérations du Comité sectoriel de l'Administration fédérale, du Comité de sécurité de l'information et des protocoles adoptés en application de l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018, sans préciser quelles autres sources de données sont exactement visées ni sur quelles dispositions légales formelles s'appuient la collecte initiale et le traitement des données à caractère personnel issues de ces différentes sources. **Il convient de**

**rappeler à cet égard qu'une délibération du Comité de sécurité de l'information ou un protocole relatif à l'échange de données ne peut en aucun cas être considéré comme un substitut à la base légale requise pour le traitement ou l'échange de données en question. De tels instruments peuvent préciser les modalités techniques concrètes ou d' s d'un échange de données qui repose déjà sur une base légale suffisante, mais ne peuvent pas créer en eux-mêmes une compétence en matière de collecte, de communication ou de traitement ultérieur de données à caractère personnel qui n'est pas prévue au préalable par une loi formelle.** Il appartient au demandeur d'identifier, pour chaque catégorie de sources de données, la base légale applicable sur laquelle repose tant l'accès aux données concernées ou leur obtention que leur utilisation ultérieure dans le cadre de l'analyse administrative de signaux.

#### *IV.3.1.4 Données dérivées et métadonnées*

97. Interrogé sur la situation concernant les données dérivées, à savoir si des données à caractère personnel dérivées sont également traitées, telles que, par exemple, des inférences, des indicateurs, des scores de risque ou d'autres données issues de l'analyse, ainsi que sur la base juridique et le délai de conservation applicables, le demandeur a indiqué :

> "*Les données à caractère personnel issues des traitements effectués dans l'entrepôt de données ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire aux fins pour lesquelles elles sont traitées, avec un délai de conservation maximal d'un an à compter de la prescription de toutes les créances relevant de la compétence du responsable du traitement et, le cas échéant, de la clôture définitive des procédures administratives et judiciaires ainsi que des voies de recours.*
>
> *Si une fiche DAM est utilisée dans le cadre de l'analyse administrative des signalements, celle-ci contiendra également toujours une disposition précisant la durée de conservation de l'ensemble des données, sans que celle-ci puisse dépasser un an, sauf pour les résultats qui seront utilisés ultérieurement à des fins d'enquêtes*."

98. L'Autorité déduit implicitement de ce qui précède que des données à caractère personnel dérivées sont traitées. Celles-ci semblent résulter des traitements effectués au sein de l'entrepôt de données. Le demandeur est invité à clarifier ce point .

99. En ce qui concerne le délai de conservation, l'Autorité comprend, d'après la réponse du demandeur, que les données à caractère personnel dérivées issues des traitements effectués dans l'entrepôt de données sont conservées jusqu'à un an après l'expiration du délai de prescription de toutes les créances relevant de la compétence du responsable du traitement et, le cas échéant, après la clôture définitive des procédures administratives et judiciaires ainsi que des voies de recours. Dans le cadre de la DIF, la question se pose toutefois de savoir comment ce délai de conservation doit être appliqué concrètement, étant donné que le projet prévoit deux responsables du traitement, à savoir le SPF Finances et l'Administrateur général de l'AGISI, voir *infra*. La réponse ne précise pas si le délai de conservation est déterminé en fonction des compétences de l'un de ces responsables du traitement ou de celles des deux conjointement , voir l'analyse sousIV.5 .

100. Par ailleurs, l'Autorité observe que l'analyse administrative des signalements constitue une phase préliminaire du traitement administratif et ne saurait être assimilée à une procédure d'enquête administrative ou judiciaire. Par conséquent, le délai de conservation applicable aux données à caractère personnel qui sont traitées exclusivement dans le cadre de cette analyse des signalements et qui ne donnent pas lieu à une enquête administrative ou judiciaire ultérieure reste flou.

101. La référence à un délai de conservation maximal d'un an n'apporte pas non plus de clarté totale à ce sujet, étant donné que le demandeur indique en même temps que les résultats utilisés ultérieurement dans le cadre d'enquêtes peuvent être conservés plus longtemps. Il reste donc difficile de déterminer selon quels critères ces résultats sont sélectionnés et quel délai de conservation s'applique ensuite à ces données.

102. Interrogé sur l'application aux métadonnées, il a été demandé de préciser si celles-ci faisaient également partie des données à traiter, quelles catégories de métadonnées étaient traitées et quel serait le délai de conservation applicable. Le demandeur a répondu :

> "*Oui.*
>
> *Les métadonnées d'accès et de journalisation, telles que l'utilisateur/l'agent, la date et l'heure d'accès, la source consultée, l'opération effectuée, la modification, l'exportation ou le transfert, sont conservées temporairement en vue d'un contrôle a posteriori (visant à détecter toute consultation illicite).*"

103. L'Autorité constate que les métadonnées mentionnées par le demandeur concernent principalement des mesures organisationnelles et techniques internes, telles que les données d'accès et de journalisation destinées au contrôle de l'utilisation du système. Dans la mesure où elles font partie du traitement, ces métadonnées doivent être incluses dans le Projet.

104. L'Autorité invite par ailleurs le demandeur à préciser si des métadonnées relatives aux personnes concernées elles-mêmes sont également traitées. Si tel est le cas, il convient de préciser de quelles catégories de métadonnées il s'agit. En effet, selon leur nature, ces métadonnées peuvent contribuer à la contextualisation des données à caractère personnel, à la détermination de leur origine, au recoupement de données provenant de différentes sources ou à l'évaluation de leur fiabilité et de leur actualité. Il convient également de préciser la base juridique formelle et le délai de conservation applicable.

### IV.3.2 Patrimoine fiscal

105. L'exposé des motifs précise que l'analyse administrative de signaux "*[…] repose exclusivement sur le patrimoine fiscal, c'est-à-dire les données dont dispose déjà le SPF Finances via ses bases de données*

*internes, complétées par des sources accessibles au public et des données faisant l'objet d'une licence valide".*[27]

106. À la lumière de ces éléments, le demandeur a été invité à apporter des précisions sur la délimitation de ce que l'on entend exactement par la notion de "patrimoine fiscal". À cet égard, le demandeur a précisé ce qui suit :

> *"On entend par "patrimoine fiscal" : l'ensemble des données, y compris les données à caractère personnel, les données fiscales, les données financières, les données d'identification et les données administratives y afférentes, dont le Service public fédéral Finances dispose légalement ou auxquelles il a légalement accès dans le cadre de ses missions légales ; ces données sont notamment reprises dans des systèmes sources internes, des applications fiscales, des registres, bases de données ou dans l'entrepôt de données du SPF Finances.*
>
> *Pour la DIF, le terme "patrimoine fiscal" ne signifie pas que toutes les données du SPF Finances sont disponibles ou réutilisables sans restriction. Ce concept désigne uniquement l'ensemble des sources à partir desquelles, après un contrôle préalable de la nécessité et de la finalité, une sélection limitée et ciblée peut être effectuée pour la mission légale concrète de la DIF."*

107. Si le demandeur souligne que la notion de "patrimoine fiscal" n'implique pas que toutes les données dont dispose le SPF Finances soient disponibles ou réutilisables sans restriction, cette limitation doit néanmoins ressortir suffisamment clairement du projet lui-même et non pas exclusivement de l'exposé des motifs du demandeur. Le demandeur est donc invité à l'intégrer dans le projet.

108. Un point particulier concerne le **caractère évolutif** des données pouvant relever des "sources accessibles au public" et des "données faisant l'objet d'une licence valide". Les exemples actuellement cités par le demandeur, tels que le Moniteur belge, la centrale des bilans de la BNB et ORBIS, ne reflètent que la **situation factuelle actuelle**. Les notions utilisées n'excluent pas en soi que d'autres données disponibles en ligne ou à des fins commerciales puissent également être incluses, telles que les données provenant des réseaux sociaux ou celles relatives à la localisation, aux communications, aux achats ou aux habitudes de consommation fournies par des fournisseurs de données commerciaux. À cet égard, il convient également de noter que la réponse du demandeur à la question explicite concernant le recours à des fournisseurs de données commerciaux ou à des courtiers en données ne permet pas de conclure sans ambiguïté que les données provenant de tels acteurs seraient exclues du "patrimoine fiscal" ou ne pourraient pas en faire partie à l'avenir, voir le point 133 . **De même, le fait que certaines possibilités de traitement soient actuellement exclues par contrat ne constitue pas, à cet égard**, **une limitation structurelle**, étant donné que de telles conditions peuvent évoluer ou que de nouvelles licences peuvent être acquises, voir les points 77 -79 . Le demandeur doit donc préciser sur **quelle base juridique reposent la collecte et le traitement de ces données externes**, ainsi que si et de quelle manière la nature des données pouvant être obtenues par le biais de ces sources est légalement limitée, en particulier lorsqu'il s'agit de données

[27] Exposé des motifs, p. 8.

dont le traitement, seules ou combinées à des données fiscales, peuvent donner une image particulièrement détaillée du comportement ou de la vie privée de la personne concernée.

109. Dans ce contexte, il est peu rassurant que le demandeur réponde par la négative à la question concernant l'existence de recoupements automatisés de données ou de traitements en masse, alors que, d'une part, le Projet et l'Exposé des motifs contiennent des indications allant dans un autre sens (voir les points 77 et 189 ) et que, d'autre part, les explications complémentaires fournissent même des contre-indications (voir les points 60 ,82 et 189 -190 ). De plus, il ressort même de la presse **que l'utilisation de sources accessibles au public n'est pas purement théorique ; cela apparaît également dans des articles de presse décrivant comment l'administration fiscale belge utilise des données provenant de sites web et des réseaux sociaux et peut les comparer à des informations fiscales déjà disponibles.**[28] Cela confirme l'existence d'une lacune dans le cadre juridique régissant de tels traitements. Il ne saurait être question de laisser subsister sur ce point une zone d'ombre dans laquelle les limites des traitements de données autorisés à l'administration fiscale ne sont pas suffisamment prévisibles. **Dans une société démocratique, la fin ne justifie pas tous les moyens ; ainsi**, même lorsqu'un objectif légitime d'intérêt général, tel que la lutte contre la "fraude fiscale grave", est poursuivi, les moyens mis en œuvre à cette fin doivent, dans un État de droit démocratique, reposer sur un cadre juridique suffisamment prévisible et répondre aux exigences de nécessité et de proportionnalité. Dans ce contexte, il est essentiel que le Projet, mais aussi, par extension, la ou les normes de base sur lesquelles s'appuie le SPF Finances pour de tels traitements, définissent de manière suffisamment claire quelles catégories de données accessibles au public peuvent être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, ainsi que la manière dont ces données peuvent être collectées, combinées et traitées ultérieurement.

110. De manière plus générale, l'Autorité constate que, **sans les explications complémentaires fournies par le demandeur, on ne dispose pas d'une vision suffisante du fonctionnement concret et de la portée de l'analyse administrative de signaux, ni de la manière dont les traitements humains et automatisés se succèdent et se complètent dans ce cadre.** L'exposé des motifs mentionne certes l'existence de paramètres, de méthodes de traitement technologiques ou avancées et d'une intervention humaine, mais ne précise pas suffisamment quel rôle ces différents éléments jouent concrètement au sein du processus de traitement et à quels moments l'évaluation humaine a effectivement lieu.

111. Les explications complémentaires fournies par le demandeur révèlent à cet égard une méthode de travail nettement plus détaillée. **Il en ressort tout d'abord que l'analyse administrative de signaux est organisée sur la base de typologies de fraude et *de cas d'utilisation* concrets**

[28] Nieuwsblad, Hadwick, D., "Le fisc passe au crible Facebook, Vinted et Airbnb grâce à l'IA : "Même pour le contrôleur fiscal le plus brillant, c'est une tâche titanesque"", 13 juin 2026, consulté pour la dernière fois le 28 août 2026 sur https://www.nieuwsblad.be/binnenland/de-fiscus-pluist-facebook-vinted-en-airbnb-uit-met-ai-zelfs-voor-de-slimste-belastingcontroleur-is-dit-onbegonnen-werk/156142398.html.

**ou de projets, éléments dont l'existence et la fonction ne ressortent pas en tant que telles de l'exposé des motifs. Pour *chaque cas d'utilisation* concret, chaque typologie de fraude ou chaque projet, l'objectif et la portée de l'analyse sont délimités et des paramètres, indicateurs, filtres, seuils ou autres critères de sélection sont définis, ainsi que les données (sources) et les méthodes d'analyse utilisées à cette fin.** Les données peuvent ensuite être regroupées, recoupées, mises en correspondance ou filtrées à l'aide de méthodes de traitement technologiques, sur la base de ces paramètres prédéfinis. **Le résultat qui en découle fait ensuite l'objet d'une évaluation de fond par un agent du DIF**, qui examine notamment la pertinence, la qualité des données, le contexte et les éventuels faux positifs, et vérifie, le cas échéant, les conclusions principales dans les systèmes sources sous-jacents. Il ressort en outre de la note explicative que cette évaluation humaine peut donner lieu à une vérification supplémentaire, à l'écartement d'un signal ou **à l'affinement ou à l'ajustement des paramètres, des filtres, des seuils ou des critères de sélection**, après quoi le traitement peut se poursuivre. Ce n'est qu'après une nouvelle évaluation humaine et, le cas échéant, un contrôle qualité interne qu'un résultat peut être utilisé ultérieurement.

112. **Cette interaction concrète entre l'évaluation humaine et le traitement automatisé est essentielle pour comprendre le fonctionnement réel et la portée de l'analyse administrative de signaux.** L'Autorité invite donc le demandeur à inclure dans l'Exposé des motifs une description **présentant au moins le même niveau de précision que les explications complémentaires**, et précisant, pour chacune des différentes phases**, quelles opérations sont effectuées par un agent du DIF, quelles opérations sont ensuite automatisées ou réalisées à l'aide de technologies, quels résultats en découlent, de quelle manière ces résultats sont contrôlés et évalués par un agent du DIF, et dans quels cas cette évaluation donne lieu à un ajustement des paramètres, à une vérification supplémentaire, à l'arrêt de l'analyse ou à un traitement plus approfondi du signal**.

113. À cet égard, il convient également d'expliquer plus en détail le rôle des **typologies de fraude, *des cas d'utilisation* concrets ou des projets et de la fiche DAM** dans ce processus, ainsi que leurs relations mutuelles. Il convient notamment de fournir des précisions suffisantes sur **ce que l'on entend par "typologie de fraude", sur la manière dont une telle typologie est établie, sur les caractéristiques ou schémas qui permettent de la délimiter, et sur la manière dont elle est ensuite transposée en un *cas d'utilisation* concret ou un projet, ainsi que sur les paramètres, indicateurs, filtres ou seuils utilisés à cette fin**. Cela n'implique pas que l'Exposé des motifs doive contenir une énumération exhaustive de toutes les typologies de fraude possibles ou des indicateurs correspondants. **Il convient toutefois de fournir des exemples suffisamment concrets, voire hypothétiques le cas échéant, qui permettent de comprendre comment une typologie de fraude est élaborée et mise en œuvre dans la pratique.** On peut ainsi expliquer, par exemple, comment, pour un secteur donné et une forme particulière de fraude pouvant être qualifiée de fraude fiscale grave, une combinaison de schémas pertinents — tels que la création récente

d'une entreprise, certains flux financiers ou des virements réguliers vers un compte étranger spécifique — peut justifier l'utilisation de certains paramètres ou indicateurs. **De tels exemples permettraient de comprendre la logique et la portée du traitement, sans qu'il soit nécessaire de rendre publique de manière exhaustive la méthodologie concrète de détection de la fraude.**

#### *IV.3.2.1 Réutilisation des données issues de dossiers pénaux relatifs à des "fraudes fiscales graves"*

114. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation que les données obtenues à partir d'un dossier pénal avec le consentement exprès du procureur général peuvent être utilisées par l'administration fiscale à l'égard d'autres contribuables que celui contre lequel le dossier pénal avait été initialement ouvert, en vue de la recherche des sommes dues en vertu de la législation fiscale.[29] En conséquence, il a été demandé de préciser si les données obtenues par un agent du DIF en sa qualité d'officier de police judiciaire et qui, conformément à l'article 11 et avec l'accord du magistrat compétent, sont communiquées à d'autres fonctionnaires du SPF Finances, font dès lors partie du patrimoine fiscal. À ce propos, le demandeur a précisé ce qui suit : "»

> "*Oui, mais uniquement dans un sens restreint et fonctionnel. Les données qu'un agent du DIF obtient en sa qualité d'officier de police judiciaire et qui, avec le consentement du magistrat compétent conformément à l'article 11, sont communiquées à d'autres fonctionnaires du SPF Finances, peuvent, dès cette communication légitime, être considérées comme des données dont le SPF Finances dispose légalement ou auxquelles il a légalement accès dans le cadre de ses missions légales. En ce sens, elles relèvent de la définition proposée du "patrimoine fiscal".*
>
> *Toutefois, cela ne les rend pas pour autant librement réutilisables au sein du patrimoine fiscal général, de l'entrepôt de données ou de l'analyse administrative de signaux par l'AGISI. Elles restent soumises à leur origine pénale, au secret de l'instruction, au consentement et aux conditions fixées par le magistrat, ainsi qu'aux principes de finalité, de nécessité, de proportionnalité et de traitement minimal des données. L'article 11 n'entraîne donc pas de "régularisation" ou d'"absorption" générale des données issues d'enquêtes pénales dans tous les systèmes des SPF.*
>
> *L'article 11 de l'avant-projet stipule expressément que l'agent de la DIF ne peut partager les données issues d'une enquête pénale avec d'autres fonctionnaires du SPF Finances qu'avec l'autorisation du magistrat compétent du ministère public et uniquement dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leurs missions légales respectives. Cette disposition renvoie à l'article 21bis, § 1er, troisième alinéa, du Code de procédure pénale et à l'article 1380, deuxième alinéa, du Code judiciaire.*
>
> *La définition proposée du "patrimoine fiscal" englobe les données dont le SPF Finances dispose légalement ou auxquelles il a légalement accès dans le cadre de ses missions légales. Si les données sont donc légalement communiquées aux fonctionnaires compétents du SPF en vertu de l'article 11, la condition relative à la "disposition légale / à l'accès légal" est remplie.*
>
> *La réutilisation n'est pas automatiquement possible. Elle n'est possible que si le service concerné dispose de sa propre mission légale et d'une base juridique, si l'utilisation ultérieure est compatible avec la finalité initiale ou repose sur*

[29] Cour de cassation, 30 décembre 1991, F.1980.N, ECLI:BE:CASS:1993:ARR.19931008.15 ; SERMSRI C., *"L'échange correct de données entre le fisc et le parquet : un fait accompli ou un travail en cours ?",* Intersentia, 2023, p. 20.

> *une base juridique distincte, si seules les données nécessaires sont partagées, et si les restrictions applicables en matière de source, les secrets professionnels, les conditions de la fiche DAM et les exigences en matière de journalisation sont respectées. Les données issues d'une enquête pénale ne peuvent être partagées que dans les limites de l'article 11 du Projet, de l'article 21bis, § 1, troisième alinéa du CIC et de l'article 1380, deuxième alinéa du Code judiciaire, avec le consentement du magistrat compétent.*
>
> *En revanche, les données ne peuvent être utilisées sans base légale supplémentaire à des fins d'analyse administrative générale des signaux, d'exploration de données ou de profilage des risques. Une telle utilisation constituerait une finalité différente de la communication liée à une finalité précise prévue à l'article 11 et nécessite une base légale distincte*."

115. L'Autorité prend acte de la précision selon laquelle les données qui sont communiquées licitement à d'autres fonctionnaires du SPF Finances conformément à l'article 11 peuvent, dans un sens limité et fonctionnel, faire partie du patrimoine fiscal.

116. Il ressort néanmoins de la réponse que le simple fait que le SPF Finances dispose légalement de ces données ne suffit pas pour pouvoir les réutiliser librement. En effet, leur utilisation ultérieure reste soumise à diverses conditions supplémentaires, notamment le consentement du magistrat compétent, l'origine pénale des données, la finalité initiale de la communication et les restrictions légales applicables. L'Autorité rappelle à cet égard que, dans la mesure où un traitement ultérieur se fonde sur une disposition légale d'un État membre, cette disposition doit elle-même définir de manière suffisamment claire les finalités et les conditions de ce traitement ultérieur. Le contrôle de compatibilité prévu à l'article 6, paragraphe 4, du RGPD ne constitue pas, dans ce cas, le cadre d'appréciation applicable.

117. Cela montre que **la définition proposée du "patrimoine fiscal" ne précise pas, à elle seule, quelles données peuvent effectivement être traitées au sein du SPF Finances et à quelles fins**. Si l'intention est que certaines catégories de données ne puissent être traitées ou réutilisées que sous des conditions spécifiques, cette restriction doit ressortir suffisamment clairement du projet lui-même.

#### *IV.3.2.2 Réutilisation des données ne constituant pas une fraude fiscale grave*

118. L'article 3, troisième alinéa, de la loi du 3 août 2012 précise que les données collectées dans le cadre de certaines missions peuvent être traitées ultérieurement dans le cadre d'une autre mission ; voir à ce sujet l'analyse aux points 64 -69 . Par ailleurs, l'article 87 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 précise que l'AGISI dispose des mêmes compétences que les administrations fiscales générales du SPF. L'exposé des motifs indique que la DIF est créée au sein de l'AGISI.[30] Par ailleurs, il apparaît que la DIF est chargée de "*la détection et la constatation des faits*

[30] Exposé des motifs, p. 2.

*susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle"* au stade de l'analyse administrative des signalements.

119. Compte tenu de ce qui précède, il a été demandé au demandeur de préciser si les données à caractère personnel et les constatations obtenues lors de l'analyse administrative des signalements, mais qui ne concernent pas une "fraude fiscale grave" ni l'infraction de blanchiment qui en découle, peuvent néanmoins être réutilisées par d'autres services du SPF Finances dans le cadre de leurs missions légales s, par exemple en vue de la perception et du recouvrement des impôts, des contrôles fiscaux ou de la constatation d'autres infractions fiscales. Si tel est le cas, sur quelle base juridique et dans quelles limites une telle réutilisation est-elle possible ? À ce propos, le demandeur a précisé ce qui suit :

> "*Cela est possible, comme indiqué dans la question elle-même, notamment sur les bases juridiques et dans les limites de la réglementation légale/fiscale ; les réponses ci-dessus sont également pertinentes en l'espèce. À titre d'exemple, on peut se référer à l'article 335 du CIR92*."

120. Nonobstant les remarques formulées aux points 10 -19 concernant l'exigence de "nécessité" d'une mesure, compte tenu du fait qu'une autre entité est déjà chargée des mêmes missions et tâches, on peut affirmer que la nécessité de détecter et de lutter contre la "fraude fiscale grave" constitue un objectif légitime. L'Autorité relève toutefois que les différentes explications font apparaître une tension quant à la manière dont l'analyse administrative de signaux est structurée. **D'une part,** il est souligné que le traitement **vise exclusivement la détection de la "fraude fiscale grave"**, organisée ou non, ou de l'infraction de blanchiment qui en découle. Comme exposé à plusieurs reprises, cette délimitation matérielle soulève des questions, compte tenu de l'interprétation floue de la notion de "fraude fiscale grave". **D'autre part**, il ressort des explications que les **informations** obtenues dans le cadre de ces analyses ne se limitent pas nécessairement à la constatation de tels faits, mais **peuvent également être utilisées pour d'autres missions fiscales**. Cela donne l'impression qu'une analyse approfondie des données à caractère personnel à l'aide de systèmes technologiques sophistiqués est légitimée par l'objectif de lutte contre la "fraude fiscale grave", alors que ses résultats peuvent faire l'objet d'une utilisation plus large. Cela soulève des questions concernant la limitation de la finalité du traitement et la délimitation du champ d'application matériel ; voir à cet égard l'avis 01/2007, point 34.

121. De plus, l'Exposé des motifs n'apporte pas non plus de réponse satisfaisante. Ainsi, dans l'explication des indices potentiels de "fraude fiscale grave", il est simplement indiqué que "*seuls les dossiers à caractère criminel peuvent faire l'objet d'éventuelles poursuites pénales, de sorte que le contribuable lambda ne subira aucune conséquence juridique*".[31] Il s'agit là d'une interprétation tout à fait erronée de la notion de "conséquence juridique". En effet, une sanction fiscale ou une amende administrative peut également être considérée comme une conséquence juridique. Il n'est donc pas exclu que le

[31] Exposé des motifs, p. 12.

"contribuable lambda" puisse tout de même subir des conséquences juridiques potentiellement structurelles, compte tenu du fait que des informations ne constituant pas une "fraude fiscale grave" pourraient être transmises à d'autres services. Le fait que, selon l'Exposé des motifs, il existerait soi-disant un filtre juridique supplémentaire en raison de l'infraction de blanchiment qui en découle n'y change rien. D'une part, la procédure est conçue de telle sorte que les données puissent être partagées et, d'autre part, la formulation indique expressément "*l'infraction de blanchiment qui en découle*", c'est-à-dire une formulation alternative entre l'une et l'autre. Par conséquent, on ne peut affirmer sans réserve que "*toute mesure disproportionnée est exclue*", car des traitements potentiellement disproportionnés peuvent avoir lieu.

122. Afin de remédier à cette ambiguïté, l'Autorité estime qu'il convient tout d'abord de fournir un aperçu clair des fondements juridiques formels qui sous-tendent le traitement des données à caractère personnel et la consultation des différentes sources de données. **Par ailleurs, l'Autorité estime qu'il est essentiel, dans le cadre du présent projet, d'assurer une transparence suffisante quant à la manière dont les résultats de l'analyse de signaux administratifs peuvent être utilisés par la suite.** Indépendamment du fait qu'un tel traitement ne serait pas conforme aux finalités prévues, si l'intention est que des données à caractère personnel ou des constatations ne concernant pas une "fraude fiscale grave" **puissent** également **être utilisées par la suite pour d'autres missions légales du SPF Finances, cela doit** ressortir **explicitement et spécifiquement du Projet** et de la réglementation légale applicable **pour chaque réutilisation envisagée**. L'Autorité rappelle à cet égard qu'une telle réutilisation de données à caractère personnel nécessite également une base juridique et une délimitation suffisamment claires**, car il s'agit d'une finalité différente**. Cela est important non seulement pour le respect du principe de limitation de la finalité, mais aussi pour la prévisibilité et la licéité du traitement.

#### *IV.3.2.3 Sources accessibles au public et données sous licence*

123. Dans la mesure où l'Exposé des motifs fait référence à des sources accessibles au public et à des données sous licence dont dispose le SPF Finances, le demandeur a été invité à fournir un exemple concret illustrant comment, par le passé, une "fraude fiscale grave" a été détectée à l'aide de telles sources accessibles au public ou de données sous licence :

> "*Un exemple concret est la centrale des bilans de la BNB. Si le bilan n'est pas systématiquement déposé ou s'il ne correspond pas à d'autres données telles que les déclarations de TVA, cela peut constituer un signal de fraude.*
>
> *En Belgique, la BBI n'a pas considéré ces informations comme une preuve autonome de fraude, mais comme une source de signaux. Les sources publiques et les données faisant l'objet d'une licence valide sont largement utilisées pour éliminer les faux positifs et vérifier les résultats par une intervention humaine.*"

124. L'Autorité observe que le demandeur ne fournit aucun exemple concret d'un cas où **une** "**fraude fiscale grave"** a effectivement été détectée à partir d'une source de données accessible au public ou

d'une base de données sous licence. La réponse se limite à un exemple hypothétique dans lequel les données de la Centrale des bilans sont comparées à des données internes relatives à la TVA afin d'identifier un éventuel signal de risque. Il en ressort en outre que le signal ne résulte pas exclusivement de la source de données publique elle-même, mais de sa combinaison avec des données fiscales internes. L'explication ne précise toutefois pas comment cette comparaison s'effectue ni si elle est réalisée manuellement ou de manière (semi-)automatisée. Cela soulève d'autant plus de questions que le demandeur affirme expressément ailleurs que les sources accessibles au public et sous licence ne sont pas utilisées comme source globale autonome pour un filtrage permanent, mais sont principalement utilisées manuellement à des fins de vérification, d'enrichissement ou d'exclusion des faux positifs, voir les points 78 ,82 et 126 . À cet égard, il est renvoyé aux remarques figurant aux points 70 -77 , concernant l'absence de cadre concret quant au contenu de l'entrepôt de données, la nécessité de renoncer à une terminologie donnant l'impression qu'il n'y a pas d'automatisation, ainsi que l'utilisation de sources publiques et de sources de données sous licence.

125. Compte tenu de ce qui précède, on ne peut affirmer avec certitude que l'utilisation de sources accessibles au public et de données sous licence se limite à la vérification ou à l'enrichissement (manuel) de résultats d'analyse déjà obtenus et à l'exclusion des faux positifs. L'exemple cité par le demandeur montre en effet que ces données peuvent intervenir dans la génération de signaux de risque. Il semble donc que la fonction précise que ces sources de données peuvent remplir au sein du processus d'analyse ne soit pas suffisamment délimitée.

126. Dans la mesure où ces **sources accessibles au public et ces données sous licence relèvent vraisemblablement du patrimoine fiscal**[32] et peuvent donc également être utilisées dans le cadre de la DIF, l'Autorité a demandé au demandeur de préciser s'il existe une base juridique formelle définissant quelles sources ou données sont visées par les expressions "sources accessibles au public" et "données pour lesquelles il existe une licence valide". "À cet égard, le demandeur a précisé ce qui suit :

> "*Le DIF ne crée pas de nouvelle méthode de traitement des données et s'appuie sur les processus déjà existants du SPF Finances. Voir la question 1*
>
> *Les sources accessibles au public ou sous licence ne sont pas utilisées comme source autonome en masse pour un filtrage permanent. Elles ne sont utilisées que lorsqu'elles s'avèrent manifestement nécessaires pour une analyse concrète, par exemple pour la vérification, l'enrichissement ou l'exclusion des faux positifs, et pour autant que la source, les conditions de licence et la qualité des données aient été évaluées au préalable.*
>
> *La délimitation s'effectue pour chaque traitement concret via la fiche DAM et la gouvernance existante en matière de protection des données. À cet égard, la finalité du traitement, les catégories de données concernées, les sources*

[32] Voir à cet égard l'Exposé des motifs, p. 10 : "*Au cours de l'analyse de signaux, la DIF n'utilisera que le patrimoine fiscal, c'est-à-dire les données dont le SPF Finances dispose déjà ou auxquelles il a accès*" et la formulation similaire du demandeur "*a accès de manière licite*".

> *utilisées, la nécessité et la proportionnalité, les droits d'accès, le délai de conservation, l'évaluation humaine et les garanties techniques et organisationnelles sont documentés et validés au préalable.*
>
> *Dans ce contexte, on entend par "sources accessibles au public" les sources pouvant être consultées sans pouvoir d'enquête ni obligation de coopération et qui sont librement accessibles sur le Web à tout contribuable, pour autant que leur utilisation soit nécessaire et proportionnée à la détection ou à la constatation d'une fraude fiscale grave ou d'un blanchiment d'argent qui y est lié.*
>
> *Les "données faisant l'objet d'une licence valide" concernent les données issues de bases de données ou de plateformes auxquelles le SPF Finances a légalement accès sur la base d'une licence ou d'un droit d'accès. Pour ces sources également, la licence ne suffit pas en soi : l'utilisation concrète doit toujours s'inscrire dans le cadre de la mission légale, de la limitation des finalités, de la minimisation des données et de la fiche DAM validée au préalable.*"

127. Comme indiqué précédemment, l'Autorité comprend que la DIF s'appuiera sur des sources de données existantes dont le SPF Finances dispose déjà légalement ou auxquelles il a légalement accès. **Cela n'empêche toutefois pas que le Projet prévoie de nouveaux traitements de ces données à caractère personnel.** Ces traitements doivent donc reposer sur une base juridique formelle suffisamment claire. C'est pourquoi il **importe que le cadre juridique existant sur lequel reposent ces traitements soit identifié de manière suffisamment concrète**. Bien que le demandeur fournisse une description fonctionnelle des sources accessibles au public et sous licence pouvant être utilisées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, il ne fait pas référence à une disposition légale formelle définissant cette possibilité de traitement ou les catégories de sources de données concernées. La simple référence à la délimitation du traitement au moyen d'une fiche DAM et à la gouvernance existante en matière de protection des données ne saurait se substituer à cette exigence, voir les points 87 -89 .

128. *En l'espèce*, l'Autorité reste dans l'incertitude quant à la manière dont le traitement de sources accessibles au public ou sous licence se concrétise dans la pratique, alors qu'il est affirmé qu'elles ne sont utilisées que si leur nécessité est démontrable pour une analyse concrète. **En premier lieu**, la question se pose à nouveau de savoir sur la base de quels critères objectifs cette nécessité démontrable est évaluée, voir *supra*. **En second lieu,** il n'est pas clair si cela implique que, dans le cadre d'une analyse concrète, des recherches ciblées soient effectuées concernant une personne concernée.

129. Plus précisément, il n'apparaît pas clairement si les données à caractère personnel issues de sources accessibles au public ou sous licence sont utilisées uniquement pour vérifier un signal déjà identifié, ou si elles peuvent également servir de source de signal et contribuer ainsi à l'émergence d'un signal de risque, voir les points 123 et 125 . Ce qui soulève d'ailleurs des questions quant au fonctionnement d'un tel système, si ces données ne sont pas utilisées comme source autonome en masse pour un filtrage permanent.

130. Par ailleurs, la signification concrète du terme "enrichissement" reste floue. En particulier, il convient de déterminer si ces données sont simplement consultées de manière ponctuelle et temporaire ou si

elles sont effectivement ajoutées aux données traitées et font donc partie de l'ensemble des données du *projet, du cas d'utilisation ou de la typologie de fraude*[33] qui constitue l'analyse administrative de signaux, par exemple par leur intégration dans l'entrepôt de données ou par toute autre forme de traitement ultérieur.

131. Le demandeur a également été invité à préciser de quelle manière il est vérifié que les données à caractère personnel provenant de sources accessibles au public ou de données pour lesquelles il existe une licence d' valide sont collectées et traitées licitement, ainsi que quelles garanties sont prévues pour assurer cette licéité. Sur ce point, le demandeur a répondu ce qui suit :

> "*Voir la réponse à la question précédente. La mission légale de la DIF, les règles applicables en matière de protection des données, la fiche DAM, l'intervention humaine et les processus de contrôle interne garantissent conjointement que le traitement se limite à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.*"

132. L'Autorité renvoie aux observations formulées précédemment.

133. En outre, il a été demandé de préciser si, pour la collecte de données à caractère personnel provenant de sources accessibles au public, il est fait appel à des fournisseurs de données commerciaux ou à des courtiers en données et, dans l'affirmative, quelles catégories de fournisseurs sont sollicitées, quelles catégories de données à caractère personnel sont obtenues par leur intermédiaire et sur quelle base juridique ces données sont traitées ultérieurement dans le cadre de l'analyse administrative des signalements. À cet égard, le demandeur a indiqué : "»

> "*Le DIF n'utilise aucune autre donnée que celles figurant dans le patrimoine fiscal.*"

134. En l'absence d'une délimitation claire des sources de données faisant partie du patrimoine fiscal, **on ne peut exclure que des données à caractère personnel provenant de fournisseurs de données commerciaux ou de courtiers en données soient également traitées**. La réponse du demandeur **n'**apporte d'ailleurs **aucune précision à** ce **sujet. Compte tenu du fonctionnement de ces** fournisseurs de données **commerciaux** et des points particuliers qu'ils peuvent soulever du point de vue de la protection des données, l'Autorité estime nécessaire **d'apporter des éclaircissements explicites** à ce sujet. Dans l'affirmative, le SPF Finances doit démontrer séparément l'utilisation licite de ces données et prévoir des garanties appropriées. À défaut, il est demandé de s'abstenir d'utiliser ces flux de données.

[33] Faute de clarté quant à la délimitation de l'analyse administrative de signaux, il est renvoyé aux termes fournis par le demandeur.

### IV.3.3 Personnes concernées

135. En ce qui concerne les personnes concernées, il a été demandé au demandeur de préciser si les catégories de personnes concernées traitées dans le cadre de l'analyse de signaux sont délimitées et, le cas échéant, de quelle manière. Le demandeur a fourni les explications suivantes :

> "*Oui. Les catégories de personnes concernées traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux sont délimitées. Cette délimitation ne se fait pas par le biais d'une énumération légale limitative de personnes, car cela est impossible et indésirable, mais de manière fonctionnelle et au cas par cas.*
>
> *L'analyse de signaux vise exclusivement la détection et l'évaluation préliminaire de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. Les catégories de personnes concernées sont donc limitées aux personnes dont les données sont pertinentes et nécessaires dans le cadre d'une analyse, d'une typologie de fraude, d'un indicateur de risque ou d'un signal prédéfinis.*
>
> *Cette délimitation est consignée pour chaque traitement dans la fiche DAM. Celle-ci documente notamment la finalité du traitement, les catégories de données concernées, les sources utilisées, les critères de sélection, les principes de nécessité et de proportionnalité, les droits d'accès, le délai de conservation et les garanties relatives à l'évaluation humaine. Seules les données relevant de ce champ d'application prédéfini peuvent être traitées.*
>
> *Par ailleurs, cette délimitation est garantie sur les plans technique et organisationnel par le biais d'un accès basé sur les rôles, d'un contrôle IAM, de la journalisation, d'une piste d'audit, de l'avis du DPD, de la validation IAM et d'un contrôle qualité interne. Les résultats de l'analyse de signaux n'ont en outre aucun effet juridique automatique et sont toujours soumis à une évaluation humaine.*"

136. Il ressort des explications fournies par le demandeur que les catégories de personnes concernées ne sont pas définies de manière générale, mais dépendent du traitement concret. À cet égard, il semble que des différences entre les catégories de personnes concernées puissent découler de scénarios de traitement distincts, tels qu'une typologie de la fraude, une analyse prédéfinie, un indicateur de risque ou un signal.

137. À cet égard, il est signalé au demandeur que la formulation "par traitement" peut donner l'impression qu'il s'agit d'un traitement autonome. La réalisation d'une seule opération peut déjà constituer un traitement. Cependant, il est également question ailleurs de "projet" et de "cas d'utilisation", ce qui ne correspond pas nécessairement à un traitement distinct. Il n'est donc pas clair quelle unité constitue exactement l'objet d'une fiche DAM : une opération de traitement distincte, un ensemble cohérent d'opérations de traitement, un projet ou un cas d'utilisation, une certaine typologie de fraude ou encore un dossier concret , voir les points 89 -90 . Le demandeur est invité à lever cette ambiguïté.

138. **Une première catégorie** semble concerner les personnes concernées qui correspondent à celles relevant d'une typologie bien précise de fraude dans le cadre de la "fraude fiscale grave". Selon l'interprétation de l'Autorité, la fiche DAM établie pour une typologie de fraude donnée constitue le cadre dans lequel s'effectue le traitement. Cela semble impliquer que le traitement au sein d'une fiche

DAM bien précise se limite aux données à caractère personnel des personnes concernées qui correspondent à la typologie de fraude pour laquelle cette fiche DAM a été établie.

139. Si cette hypothèse s'avérait exacte, on pourrait certes supposer qu'il existe une délimitation, mais pas une délimitation prévisible. Comme cela a été souligné à plusieurs reprises, le fait que la notion de "fraude grave" ne soit pas clairement définie est problématique. D'autant plus lorsque cela constitue la condition préalable à la réalisation d'analyses approfondies, à l'aide de moyens techniques sophistiqués, sur des données à caractère personnel.

140. De plus, on ne sait toujours pas clairement quelles typologies de fraude sont concrètement utilisées, quelles fiches DAM s'y rapportent et sur la base de quels critères de nouvelles typologies de fraude sont élaborées ou celles existantes adaptées. Dans la mesure où ces documents, selon l'Exposé des motifs et les explications complémentaires du demandeur, délimitent le traitement concret, l'Autorité n'est pas en mesure de vérifier de quelle manière le champ d'application matériel du traitement est effectivement délimité . Par conséquent, **la prévisibilité requise concernant les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel peuvent être traitées fait défaut**.

141. **Une deuxième catégorie** de personnes concernées semble résulter d'analyses prédéfinies, d'indicateurs de risque ou de signaux. Sur ce point également, la méthode reste insuffisamment claire. On ne sait ainsi pas s'il s'agit d'un traitement ciblé de données à caractère personnel à la suite d'un signal déjà existant, ou si ces signaux découlent d'une analyse plus large des données à caractère personnel. Dans ce dernier cas, la question se pose de savoir comment ces signaux sont générés, étant donné que le demandeur affirme, d'une part, que l'analyse administrative de signaux ne constitue pas un processus de détection automatisé en continu, mais fait référence, d'autre part, à des typologies de fraude, des indicateurs de risque, des filtres, des règles de mise en correspondance et des seuils, voir les points 123 ,125 ,129 ,142 ,148 ,151 et 179 . De ce fait, la délimitation de ces catégories de personnes concernées dont les données sont traitées à ce stade reste insuffisamment prévisible. Les points suivants semblent apporter davantage de précisions à ce sujet.

### IV.3.4 Intervention humaine et traitements automatisés

142. À cet égard, on peut également se référer à l'Exposé des motifs, où il est stipulé que : "*[l]e lancement de cette analyse de signaux se fera toujours sur la base de paramètres et d'une intervention humaine*."[34] Le demandeur a été invité à préciser ce que l'on entend concrètement par "paramètres" et "intervention humaine".

[34] Exposé des motifs, p. 9.

> *"Dans ce contexte, on entend par "paramètres" les critères de fond et techniques prédéfinis sur la base desquels il est décidé de lancer ou non une analyse de signaux. Ces paramètres comprennent au moins :*
>
> - *la délimitation matérielle des faits susceptibles de révéler une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction au blanchiment qui en découle ;*
> - *l'application des critères énoncés dans l'arrêté royal du 9 février 2020 pris en exécution de l'article 29, § 4, du Code de procédure pénale — les critères "Una Via" — tels que la complexité des montages, l'ampleur ou le caractère systématique, le lien avec d'autres infractions graves, la nécessité de mesures coercitives ou des indices de financement d'organisations criminelles ou terroristes ;*
> - *les éléments préalablement définis dans une fiche DAM : objectif, champ d'application, catégories de données, sources, méthode d'analyse, indicateurs, seuils, restrictions d'accès, délai de conservation et modalités garantissant l'évaluation humaine ;*
> - *les critères de sélection opérationnels tels que les filtres, les signaux d'alerte, les règles de mise en correspondance, les seuils, les liens relationnels entre les données et les contrôles de qualité permettant de détecter des schémas de fraude présumés avec le moins de faux positifs possible.*
>
> *Par "intervention humaine", on entend que l'analyse de signaux n'est pas lancée ou escaladée de manière autonome par un système. L'intervention humaine intervient à différents moments :*
>
> - *Avant le lancement : un agent DIF habilité évalue si le signal visé relève de la mission légale, si les critères Una Via et la fiche DAM couvrent l'analyse, et si le traitement est nécessaire et proportionné.*
> - *Pendant l'analyse : des méthodes analytiques ou technologiques peuvent être utilisées à titre d'appui et sont transcrites grâce à une intervention humaine, tandis que le résultat est évalué sur le fond par un agent de la DIF ; il n'y a donc pas de qualification automatique d'un contribuable en tant que fraudeur.*
> - *Lors de l'interprétation des résultats : l'agent de la DIF vérifie la qualité des données, la mise en correspondance, le contexte et les éventuels faux positifs.*
> - *Lors du suivi ultérieur : ce n'est qu'après une évaluation humaine et un contrôle de qualité interne qu'une constatation peut être consignée dans un dossier de travail ou donner lieu à un procès-verbal ; le ministère public/l'EOM procède ensuite à son propre contrôle d'opportunité et de proportionnalité."*

143. Cette explication ne dissipe pas non plus le flou qui entoure le système d'analyse administrative de signaux. D'une part, il est indiqué qu'une analyse de signal n'est lancée qu'après qu'un agent du DIF compétent, dans le cadre d'une fiche DAM préétablie, a estimé que les paramètres applicables étaient remplis. D'autre part, on ne sait toujours pas exactement d'où provient le premier signal ou l'élément déclencheur de cette évaluation. En effet, les explications fournies ne permettent pas de déterminer si ce signal est déjà le résultat d'une analyse préalable fondée sur une typologie de la fraude et les paramètres correspondants, ou si l'analyse de signaux ne commence qu'après qu'un signal externe ou individuel est déjà disponible. Le demandeur est invité à apporter des précisions sur ce point .

144. Pour l'évaluation de la délimitation matérielle des paramètres, il est renvoyé à l'examen des finalités, voir les points 32 -26 , où la délimitation de la notion de "fraude fiscale grave" et l'application des critères "una via" issus de l'arrêté royal du 9 février 2020 ont déjà été abordées.

145. En ce qui concerne la **fiche DAM**, il est renvoyé aux pages87 -89 et 136 -140 . Comme déjà exposé, les fiches DAM peuvent contribuer à la mise en œuvre organisationnelle et technique d'un traitement concret. Elles **ne** peuvent toutefois **pas servir à définir les caractéristiques essentielles du traitement**, telles que la délimitation concrète des catégories de données autorisées, les méthodes d'analyse ou les critères de sélection, **si celles-ci ne découlent pas déjà de manière suffisamment claire de la loi formelle**.

146. À la demande de l'Autorité, le demandeur a fourni les exemples suivants concernant les paramètres utilisés et la manière dont l'intervention humaine se manifeste dans la pratique.

> "*Dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, la DIF peut, par exemple, identifier un signal de risque concernant un mécanisme présumé de fraude à la TVA organisée ou une chaîne de fausses factures. Les paramètres utilisés peuvent consister en des combinaisons d'indicateurs fiscaux et relationnels, tels qu'une augmentation disproportionnée du chiffre d'affaires ou des opérations intracommunautaires, des remboursements de TVA répétés, un déséquilibre entre les achats et les ventes de marchandises, la création récente de sociétés présentant des montants de transactions élevés… Ces paramètres sont définis au préalable dans une fiche DAM, qui décrit notamment l'objectif, les sources de données, les critères de sélection, la nécessité, la proportionnalité, l'accès, les délais de conservation et l'intervention humaine.*
>
> *Le résultat de cette analyse constitue exclusivement un signal de risque administratif. Il ne conduit pas automatiquement à un contrôle, une sanction, un procès-verbal ou toute autre mesure ayant des conséquences juridiques. Un agent compétent du DIF évalue le fond des résultats, vérifie les données clés dans les systèmes sources, s'assure que les anomalies constatées n'ont pas d'explication légitime et examine si les faits peuvent s'inscrire dans le cadre de la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou du blanchiment d'argent qui en découle. En cas de doute, le signal n'est pas automatiquement transmis à un niveau supérieur, mais fait l'objet d'une vérification complémentaire, d'un affinement des paramètres ou d'un classement sans suite.*
>
> *Lorsque l'évaluation humaine révèle que le signal est suffisamment étayé, cela est consigné dans le dossier de travail. Les mesures ayant un impact important, telles que la préparation d'un procès-verbal ou le partage de données, sont soumises à un contrôle de qualité interne, notamment via le principe du double contrôle. Ce n'est qu'après cette évaluation humaine et ce contrôle de qualité qu'un procès-verbal peut être établi et transmis au ministère public compétent ou au Parquet européen, qui procède ensuite de manière autonome au contrôle de l'opportunité et de la proportionnalité*."

147. Il ressort de l'exposé des motifs que les paramètres peuvent être affinés en cas de doute. Il n'est toutefois pas précisé comment cet affinage s'articule avec les explications antérieures, selon lesquelles les paramètres sont fixés au préalable dans une fiche DAM validée et le traitement est délimité à l'avance en fonction de son objectif, de son contenu et de sa durée. En particulier, il reste flou de savoir si un tel affinement donne lieu à une modification de la fiche DAM, ou s'il concerne une analyse

ultérieure ou un nouveau traitement. En ce qui concerne la procédure, il est renvoyé à l'analyse ci-après au point 149 .

148. Le demandeur a été invité à préciser quels paramètres sont utilisés lors du lancement d'une analyse de signal et où ceux-ci sont décrits, ou selon quels critères ils sont déterminés. À ce sujet, le demandeur a indiqué ce qui suit :

> "*Le lancement s'effectue sur la base de paramètres de risque prédéfinis pour chaque cas d'utilisation concret ou chaque typologie de fraude. Ces paramètres sont fixés dans le cadre juridique de la mission de la DIF, à savoir la détection et la constatation de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle.*
>
> *La délimitation juridique s'effectue sur la base des critères non cumulatifs "Una Via" de l'arrêté royal du 9 février 2020 pris en exécution de l'article 29, § 4, du Code de procédure pénale. Ces critères portent notamment sur le caractère grave ou organisé des faits, leur ampleur, leur caractère systématique, le recours à des montages juridiques ou financiers complexes, les dimensions internationales, les faux documents, le lien avec d'autres infractions graves, la nécessité de mesures coercitives judiciaires ou le financement éventuel d'organisations criminelles.*
>
> *Les paramètres opérationnels concrets sont définis pour chaque analyse dans une fiche DAM et dans la documentation de projet correspondante. Sont ainsi documentés la finalité du traitement, les sources de données, les catégories de données, les critères de sélection, la méthode d'analyse, la proportionnalité, les restrictions d'accès et l'intervention humaine. Ces paramètres sont élaborés par des experts métier et des data miners (agents du DFO) sur la base du mécanisme de fraude concerné, des données disponibles, de la qualité des données, des faux positifs attendus et de la nécessité au regard de la mission légale. Les typologies de fraude évoluant très rapidement, il est impossible d'inscrire ces paramètres dans la loi.*"

149. À la lecture conjointe des réponses du demandeur aux points 142 et 146 , l'Autorité comprend qu'une typologie de fraude ou une analyse concrète est préalablement définie, pour laquelle les paramètres sont consignés dans une fiche DAM. Ces paramètres comprennent notamment des filtres, des indicateurs, des règles de mise en correspondance, des seuils, des liens relationnels entre les données et des contrôles de qualité. Ils sont ensuite appliqués dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, dont le résultat constitue un signal de risque administratif. L'analyse ne semble donc pas viser une personne concernée identifiée au préalable, mais un ensemble de données auquel sont appliquées des règles de détection prédéfinies. L'étendue de cet ensemble de données et la manière dont il est délimité ne ressortent toutefois pas clairement des explications fournies, mais semblent, au vu de l'analyse qui précède, s'appliquer à l'ensemble du patrimoine fiscal, aux sources publiques et aux données, ainsi qu'à d'autres sources pour lesquelles le SPF Finances dispose de licences.

150. Par ailleurs, il est à nouveau fait référence aux fiches DAM et à leur élaboration. Il ressort des explications fournies que les paramètres opérationnels concrets sont élaborés pour chaque analyse par des experts métier et des data miners, puis consignés dans une fiche DAM. Ces paramètres déterminent notamment quelles données sont traitées, de quelles sources elles proviennent, selon quels critères de sélection et quelles méthodes d'analyse elles sont combinées, et dans le cadre de

quel équilibre de proportionnalité le traitement a lieu. Comme cela a déjà été évoqué, il convient de souligner une nouvelle fois qu'il ne s'agit pas ici de simples modalités techniques de mise en œuvre, mais d'éléments qui déterminent la portée concrète du traitement. Il s'agit d'éléments essentiels qui doivent être encadrés par une loi formelle. **Le fait que les typologies de fraude évoluent rapidement ne saurait, à lui seul, justifier que cette délimitation essentielle soit entièrement laissée à des documents internes et à des décisions opérationnelles**.

151. À la question de savoir quel rôle joue l'intervention humaine dans la sélection, l'évaluation et le traitement éventuel des signaux, le demandeur a répondu :

> "*Lors du lancement de l'analyse d'un signal*
> *Un agent du DIF évalue si l'analyse d'un signal relève du champ d'application légal. Le lancement ne se fait donc pas automatiquement, mais sur la base de paramètres et d'une intervention humaine.*
>
> *Lors de la rédaction et de la validation de la fiche DAM*
> *La fiche DAM documente l'objectif, les sources de données, la méthodologie, la proportionnalité, l'accès et les mesures de sécurité. Elle est vérifiée notamment par le coordinateur de projet, le responsable de la protection de la vie privée/IAM et le DPD.*
>
> *Lors de l'interprétation des résultats*
> *Les résultats d'analyse ou les résultats en masse ne sont pas automatiquement considérés comme des cas de fraude. Un agent examine les résultats, évalue leur pertinence, identifie les faux positifs et décide si une vérification supplémentaire est nécessaire.*
>
> *Lors de l'affinage des paramètres*
> *Si les résultats génèrent trop ou trop peu de dossiers, ou si des cas non frauduleux sont détectés, les seuils, les filtres ou les critères de sélection sont ajustés après évaluation humaine et retour d'information.*
>
> *Lors de la vérification dans les systèmes sources*
> *Les conclusions principales sont recoupées dans les systèmes sources afin de vérifier la qualité des données, la correspondance et le contexte. En cas de doute, il n'y a pas de remontée automatique, mais un contrôle supplémentaire ou une évaluation prudente.*
>
> *En cas de transmission vers un procès-verbal*
> *La décision de considérer un signal comme suffisamment fondé et de dresser un procès-verbal est prise après une évaluation humaine et un contrôle qualité interne, incluant le principe du double contrôle.*
>
> *Lors du passage à la phase pénale*
> *Après transmission au ministère public ou au Parquet européen, le magistrat compétent évalue l'opportunité et la proportionnalité d'un suivi pénal ultérieur. L'agent du DIF n'intervient dans la phase pénale qu'en tant qu'officier de police judiciaire, sous l'autorité et la direction du magistrat*."

152. À cet égard, il est renvoyé aux points 70 -77 et 110 -113 , qui s'appliquent ici par analogie.

153. Dans le prolongement direct de ce qui précède, l'Exposé des motifs indique à la page 9 que : "*[…] L'autorité du magistrat compétent n'est pas encore nécessaire, car cela se déroule uniquement en interne au sein de la DIF et n'a d'incidence sur le public qu'après un contrôle humain et, dans le cadre*

*de l'enquête pénale, qu'après évaluation par un magistrat. Par conséquent, ces méthodes de traitement avancées n'auront jamais de conséquences directes sans intervention humaine ni expertise. Les résultats seront toujours soumis à une analyse humaine*." Le demandeur a donc été interrogé sur la nature concrète de cette analyse humaine. À ce sujet, le demandeur précise ce qui suit :

> *"1. Décision de lancer une analyse de signal*
> *Un agent DIF compétent décide de lancer une analyse de signal dans le cadre d'évaluation des critères Una Via et dans les limites définies par une fiche DAM. Le lancement ne se fait donc pas automatiquement sur la base d'un résultat généré par le système.*
>
> *2. Interprétation du contenu des résultats de l'analyse*
> *L'analyse (semi-)automatisée ne fournit qu'un signal de risque ou une proposition de détection. L'agent du DIF doit ensuite évaluer :*
>
> - *si l'anomalie constatée est réellement pertinente ;*
> - *s'il existe une explication plausible et légitime ;*
> - *si les résultats sont cohérents avec les faits du dossier ;*
> - *si les constatations s'inscrivent dans le cadre de la définition de la fraude fiscale grave ou du blanchiment d'argent.*
>
> *3. Vérification des résultats dans les systèmes sources*
> *L'agent du DIF doit vérifier les principales conclusions dans les systèmes sources sous-jacents et s'assurer qu'il n'y a pas de problèmes de mise en correspondance et/ou de qualité des données. L'agent examine donc non seulement les résultats du modèle, mais aussi les données sous-jacentes sur lesquelles ces résultats sont basés.*
>
> *4. Évaluation des cas douteux*
> *Les documents stipulent expressément qu'en cas de doute ou d'ambiguïté, il n'y a pas automatiquement de remontée vers les instances supérieures. Dans de tels cas, une évaluation prudente ou une vérification complémentaire est effectuée. Cela implique que l'agent DIF procède effectivement à une évaluation discrétionnaire et peut rejeter certains signaux.*
>
> *5. Décision concernant la suite à donner*
> *Ce n'est qu'après une évaluation humaine que l'agent DIF décide :*
>
> - *si le signal doit être classé sans suite ;*
> - *si des vérifications administratives supplémentaires sont nécessaires ;*
> - *si le signalement doit être versé dans un dossier de travail ;*
> - *si un procès-verbal doit être établi*."

154. Voir à cet égard l'analyse présentée aux points 70 -77 et 110 -113 , qui s'applique ici par analogie. L'Autorité souligne à cet égard que **le fait que les paramètres, indicateurs, filtres ou seuils soient déterminés au préalable par des personnes physiques n'exclut en aucun cas, en soi, que le traitement qui en découle soit automatisé**. Il convient donc d'apporter des précisions sur : *(i) les opérations de traitement intermédiaires automatisées et les données (ou sources de données) concernées, (ii) les éventuels couplages ou recoupements automatisés entre les données, (iii) l'utilisation de systèmes d'auto-apprentissage ou d'autres systèmes adaptatifs, ainsi que la mesure dans laquelle ceux-ci peuvent déterminer ou adapter eux-mêmes des paramètres, des pondérations,*

*des seuils ou des règles de décision, et (iv) la nature et l'origine de la sortie du système ou du signal sur lequel repose l'analyse ultérieure*.

155. En outre, le demandeur a été invité à préciser de quelle manière il est garanti que l'intervention humaine est effectivement significative et ne constitue pas une simple validation formelle des résultats de l'analyse de signaux. À ce propos, le demandeur a indiqué ce qui suit :

> *"1. Le résultat ne dispose d'aucun pouvoir de décision autonome*
> *Les profils de risque et l'analyse de signaux servent exclusivement d'outils analytiques et le résultat ne conduit jamais automatiquement à des mesures ou à des conséquences juridiques. Ainsi, l'entrepôt de données "n'a aucune fonction opérationnelle ou décisionnelle autonome".*
> *Cela signifie que l'analyse de signaux ne peut, à elle seule, donner lieu à un contrôle, une sanction, un procès-verbal ou une mesure d'enquête.*
>
> *2. L'interprétation doit obligatoirement être effectuée par un agent du DIF*
> *Les résultats des méthodes de traitement technologiques sont toujours soumis à une analyse humaine effectuée par un agent DIF habilité.*
> *L'intervention humaine n'est donc pas une étape facultative, mais une condition obligatoire pour la suite du traitement du signal.*
>
> *3. L'évaluateur humain peut ne pas tenir compte du résultat*
> *Un élément essentiel d'une intervention humaine pertinente réside dans le fait que l'évaluateur n'est pas tenu de suivre la conclusion du système.*
>
> - *une vérification supplémentaire est possible ;*
> - *les signaux puissent être écartés ;*
> - *en cas de doute, il n'y ait pas de remontée automatique ;*
> - *l'interprétation et l'intégration dans le dossier de travail n'interviennent qu'après une évaluation humaine.*
>
> *Cela indique que l'agent DIF conserve une réelle liberté d'appréciation.*
>
> *4. Vérification des données sous-jacentes*
> *L'intervention humaine ne se limite pas à la lecture d'un score de risque. L'agent doit vérifier les conclusions principales dans les systèmes sources et s'assurer que les résultats reposent sur des données correctes et pertinentes. Cela permet d'éviter que l'intervention humaine ne se résume à la simple confirmation d'une conclusion automatisée.*
>
> *5. Contrôle de qualité interne selon le principe du double contrôle*
> *Pour garantir la pertinence des constatations et la décision de considérer un signal comme suffisamment étayé, les processus de la DIF prévoient un contrôle de qualité supplémentaire selon le principe du double contrôle. La décision de dresser un procès-verbal est également soumise à ce contrôle interne.*
> *Ainsi, l'évaluation n'est pas laissée à la seule appréciation d'un seul collaborateur.*
>
> *6. Journalisation et documentation complètes*
> *L'analyse, l'interprétation, les vérifications et les moments de décision doivent être documentés et consignés. Cela permet de vérifier a posteriori si une évaluation de fond a effectivement eu lieu et quels éléments ont été pris en compte à cette occasion.*
>
> *7. Examen complémentaire par le ministère public*

**Traduction automatique partielle***

> *Même si la DIF décide de dresser un procès-verbal, cela n'entraîne pas automatiquement de conséquences pénales. Le ministère public ou le Parquet européen procède ensuite à son propre examen de l'opportunité et de la proportionnalité et décide de manière autonome de la suite à donner au dossier*."

156. L'Autorité prend acte de l'explication du demandeur. Il est néanmoins rappelé au demandeur qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que, même lorsqu'un résultat automatisé ne constitue pas formellement la décision finale, l'article 22 du RGPD peut s'appliquer si ce résultat joue un rôle déterminant dans la prise de décision.[35] À cet égard, il importe que l'intervention humaine porte effectivement sur le fond et ne se limite pas à une simple confirmation formelle du résultat automatisé. *En l'espèce*, le demandeur semble exposer qu'une intervention humaine a lieu à différents stades de la procédure. Dans la mesure où cette intervention porte effectivement sur le fond, où l'agent compétent du DIF dispose d'une réelle marge d'appréciation et peut effectivement rejeter ou modifier les résultats de l'analyse, elle peut constituer une garantie pertinente contre une prise de décision exclusivement automatisée.

157. Sans préjudice de ce qui précède, l'Autorité estime qu'il convient de garantir une transparence suffisante quant à la manière dont l'analyse administrative des signalements est menée dans la pratique. Bien que l'Exposé des motifs mentionne déjà que des techniques de traitement des données, notamment le datamining et le datamatching, peuvent être utilisées à cet effet, que l'analyse s'effectue sur la base de paramètres et d'une intervention humaine, et que les résultats sont soumis à une évaluation de fond par un agent du DIF, **la mise en œuvre concrète de différents aspects de cette méthode ressort principalement des explications complémentaires fournies par le demandeur**. Cela vaut notamment pour la nature et la fonction des paramètres utilisés, les différents moments où intervient l'intervention humaine et la manière dont les résultats de l'analyse sont évalués. L'Autorité recommande donc que ces éléments, dans la mesure où ils sont nécessaires pour rendre suffisamment compréhensibles le fonctionnement et la portée de l' , soient également exprimés de manière appropriée dans le Projet et, le cas échéant, dans l'Exposé des motifs ; voir à cet égard les points 70 -77 .

158. **En outre, le SPF Finances, et plus particulièrement l'AGISI, doit mettre à disposition sur son site web officiel, de manière facilement accessible et compréhensible, des informations suffisantes concernant l'analyse administrative des signalements, les méthodes de traitement automatisé utilisées à cette fin et le traitement des données à caractère personnel qui y est associé.** Cela ne porte pas atteinte aux droits et obligations découlant, le cas échéant, de la réglementation relative à la transparence de l'administration. **De même, cette communication d'informations générales ne porte pas atteinte aux obligations d'information et de transparence incombant au responsable du traitement en vertu du RGPD, ni aux droits correspondants des personnes concernées en matière**

[35] CJUE, 7 décembre 2023, n° C-634/21, *OQ c. Land Hessen (Scoring) contre SCHUFA Holding AG*, ECLI:EU:C:2023:957, point 50.

**d'information et d'accès concernant le traitement de leurs données à caractère personnel, y compris, dans la mesure où les dispositions applicables le prévoient, des informations pertinentes sur la logique sous-jacente à la prise de décision automatisée.**

### IV.3.5 L'analyse administrative des signalements ne constitue-t-elle pas un acte d'enquête ?

159. Le demandeur a été invité à préciser la raison qui a motivé le choix de ne pas qualifier l'analyse administrative des signalements d'acte d'enquête au sens de la législation fiscale. *En l'espèce*, le demandeur a indiqué que :

> "*Cette approche s'inscrivait dans la lignée de la jurisprudence de la Cour de cassation relative à la notion d'"actes d'enquête" (Cass. 23 octobre 2025, n° F.24.0006.N).*"

160. La Cour précise à cet égard que :

> *"Les enquêtes visées à l'article 333, troisième alinéa, du Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR 92) sont celles qui entraînent, pour le contribuable, le tiers ou le service public, l'institution ou l'établissement auprès duquel elles ont lieu, l'obligation de communiquer, à la demande de l'administration, des livres, pièces ou renseignements conformément aux dispositions du chapitre II du titre VI du CIR 92. Les contrôles qui ne reposent pas sur une obligation de coopération active de la part du contribuable, du tiers ou des pouvoirs publics ne constituent pas des contrôles au sens de l'article 333, troisième alinéa, du Code des impôts sur les revenus 92 et peuvent donc être effectués sans notification préalable."*[36]

161. Par ailleurs, l'Exposé des motifs précise que "*la Cour de cassation a déjà jugé, dans son arrêt du 12 février 2016, n° F.14.0216.F, que la consultation d'une base de données sous licence ne constitue pas un acte d'enquête de la part d'un fonctionnaire du SPF Finances*."[37]

162. En réponse à la question de savoir en quoi consistent ces "autres pouvoirs d'enquête" mentionnés dans l'Exposé des motifs, et s'il s'agit notamment du pouvoir de demander des renseignements aux établissements financiers, de la demande préalable de renseignements ou d'autres pouvoirs d'enquête,[38] le demandeur a indiqué ce qui suit :

> "*Nous partons du principe que l'expression "autres pouvoirs d'enquête" à la page 9 fait référence à des "pouvoirs d'enquête supplémentaires".*
>
> *C'est exact. Il s'agit des pouvoirs d'enquête administrative fiscale, à savoir tous les pouvoirs dont l'exercice suppose une coopération active d'un contribuable, d'un tiers ou d'une autre autorité publique*."

163. En ce qui concerne la jurisprudence citée, il convient de distinguer, d'une part, la réalisation d'enquêtes qui font naître une obligation de coopération active et, d'autre part, la consultation ou le traitement

[36] Cour de cassation, 23 octobre 2025, n° F.24.0006.N, point 2.

[37] Exposé des motifs, p. 11.

[38] Exposé des motifs, p. 9.

ultérieur de données dont l'administration dispose déjà. Ainsi, dans son arrêt du 12 février 2016, la Cour de cassation a concrètement jugé que la consultation de la base de données Belfirst ne constituait pas une enquête au sens de l'article 333, troisième alinéa, du Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR 92) et que l'administration pouvait, après l'expiration du délai d'enquête ordinaire, se fonder sur des données dont elle disposait déjà. Dans son arrêt du 23 octobre 2025, la Cour a confirmé que les enquêtes qui ne reposent pas sur une obligation de coopération active du contribuable, d'un tiers ou d'une autorité publique ne constituent pas des enquêtes au sens de l'article 333, troisième alinéa, du Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR 92), et que les informations déjà obtenues peuvent être traitées ultérieurement sans la notification préalable visée par cette disposition.

164. Il ne saurait toutefois être déduit sans autre de cette jurisprudence que tout processus d'analyse fondé sur des données qui ne donne pas lieu à une obligation de coopération active, quelles que soient la nature, l'étendue et la diversité des sources de données et des opérations de traitement concernées, puisse de ce fait être entièrement exclu de la notion d'"enquête" et des garanties procédurales qui y sont liées. L'arrêt du 12 février 2016 portait en effet spécifiquement sur la consultation de Belfirst et sur des données qui étaient déjà en possession de l'administration. La jurisprudence citée ne se prononce pas sur une analyse administrative des signalements telle que mise en place par le Projet, dans le cadre de laquelle des données provenant de différentes sources peuvent être regroupées, recoupées, filtrées et analysées à l'aide de méthodes de traitement avancées.

165. Cette distinction est d'autant plus pertinente que la notion de "patrimoine fiscal" semble, dans le Projet et dans l'exposé des motifs, revêtir une portée nettement plus large que les seules données qui se trouvent déjà de fait au sein du SPF Finances ; voir à cet égard le point 126 . En effet, cette notion englobe également les données accessibles au public et celles provenant de plateformes tierces payantes pour lesquelles il existe une licence valide. **Si toute source de données à laquelle le SPF Finances peut légitimement accéder à tout moment sans coopération active de la personne concernée, d'un tiers ou d'une autorité publique, peut être intégrée au patrimoine fiscal disponible pour l'analyse administrative de signaux, la question se pose de savoir où se situe la limite matérielle de cette analyse**.

166. En l'absence de délimitation légale plus précise, la combinaison de cette interprétation large du patrimoine fiscal et du critère de l'obligation de coopération active pourrait en effet conduire à ce que l'étendue de l'analyse administrative de signaux soit déterminée dans une large mesure par les données auxquelles le SPF Finances peut avoir accès sur le plan technique ou contractuel. Le simple fait que la consultation d'une base de données donnée ne constitue pas, prise isolément, un acte d'enquête ne répond toutefois pas à la question de savoir dans quelle mesure ces données peuvent ensuite être systématiquement combinées, recoupées et analysées avec d'autres sources de données internes et externes en vue de détecter une fraude fiscale grave. La jurisprudence citée n'offre donc pas, en soi, de délimitation de la nature, de l'étendue et de l'intensité d'un tel processus de traitement analytique.

167. Il a été demandé au requérant de préciser si la qualification de l'analyse administrative de signaux comme "n'étant pas un acte d'enquête" implique que, durant cette phase, des données à caractère personnel puissent être collectées, consultées, combinées et analysées sans application des garanties procédurales que les codes fiscaux associent aux actes d'enquête. Si tel n'est pas le cas, à partir de quel moment ces règles de procédure s'appliquent-elles et quelles garanties empêchent qu'elles soient contournées par le biais de l'analyse préalable des indices ? À ce propos, le demandeur a indiqué ce qui suit :

> "*Ces garanties restent pleinement applicables. Le fait que l'analyse administrative de signaux ne soit pas considérée comme un acte d'enquête au sens de la législation fiscale ne porte pas atteinte aux exigences légales applicables au traitement des données à caractère personnel. Tout traitement doit toujours répondre à une finalité bien déterminée et se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation de celle-ci.*"
>
> *L'absence de qualification en tant qu'acte d'enquête ne donne donc pas à la DIF carte blanche pour collecter, consulter, combiner ou analyser des données à caractère personnel sans restriction. Même à ce stade, tout traitement de données à caractère personnel reste soumis aux principes de limitation de la finalité, de proportionnalité, de nécessité et de minimisation des données. La qualification d'acte d'enquête ou non revêt davantage d'importance dans le cadre d'une mise en œuvre correcte de l'UNA-VIA que dans le respect de la procédure d'imposition fiscale*."

168. L'Autorité observe que le demandeur, dans sa réponse, se réfère principalement aux principes du RGPD, tels que la limitation de la finalité, la nécessité, la proportionnalité et le principe de minimisation des données. Bien que ces principes s'appliquent sans restriction, ils ne répondent pas à la question posée, à savoir à quel moment les garanties procédurales prévues par la législation fiscale s'appliquent à l'exercice des pouvoirs d'enquête (notamment, selon le cas, les délais d'enquête applicables et les obligations de notification préalable) s'appliquent et de quelle manière on évite que ces garanties soient contournées au moyen d'une analyse administrative préalable des signalements.[39] Il n'est pas non plus précisé quels critères déterminent le moment où l'analyse administrative des signalements prend fin et où commence une phase d'enquête fiscale, ni quelles conséquences procédurales sont liées à cette transition.

169. Sans préjudice de ce qui précède, l'Autorité constate que la qualification de l'analyse administrative de signaux comme n'étant pas un "acte d'enquête" semble contradictoire avec l'article 5 du Projet. En vertu de cette disposition, des informations peuvent en effet être échangées avec la CIF dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, sur simple demande. L'analyse administrative des signalements ne semble donc pas nécessairement se limiter à la consultation et au traitement des données déjà disponibles au sein du SPF Finances, mais peut également donner lieu à l'obtention ciblée d'informations complémentaires auprès d'une autre instance. Cela semble ainsi correspondre aux critères de l'obligation de coopération active, voir *supra*. Dans ce cas, on ne peut en aucun cas invoquer

[39] Voir par exemple, en matière d'impôt sur le revenu, l'article 333 du Code général des impôts de 1992 (WIB 92) relatif aux délais d'enquête et à la notification préalable des indices de fraude fiscale qui y est liée, dans les conditions qui y sont prévues. Les garanties procédurales applicables peuvent varier en fonction de l'impôt concerné et du pouvoir d'enquête.

l'argument selon lequel de tels actes ne constituent pas des actes d'enquête et la DIF sera donc tenue de respecter les obligations d'information et les garanties de protection des personnes concernées.

170. De plus, cette constatation entraîne d'autres contradictions avec la déclaration du demandeur selon laquelle le traitement se limite aux données "*dont le SPF Finances dispose déjà ou auxquelles il a légalement accès*" et que l'analyse administrative de signaux "*n'implique aucune obligation pour les contribuables, les tiers ou d'autres autorités publiques de fournir des données supplémentaires*". Le demandeur doit donc préciser comment cette déclaration s'articule avec la possibilité prévue à l'article 5 de solliciter des informations auprès de la CTIF dans le cadre d'une analyse concrète des signaux ; voir *ci-dessous* en ce qui concerne l'absence de base légale.

171. À cet égard, il convient de faire la distinction entre, d'une part, la consultation légitime d'une source de données à laquelle on a déjà accès et, d'autre part, l'adressement d'une demande à une autre instance à la suite d'une analyse concrète afin d'obtenir des informations complémentaires. Dans le second cas, la base de données disponible est en effet activement élargie à la suite de l'analyse en question. Une telle distinction joue en effet un rôle dans la délimitation des sources de données et des données à caractère personnel pouvant être traitées dans le cadre de l'analyse administrative des signalements, ainsi que pour l'évaluation des garanties procédurales applicables.

172. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que l'échange d'informations avec le CTIF visé à l'article 5 du Projet est contradictoire et a donc pour conséquence que de tels actes **seront qualifiés d'acte d'enquête** plutôt que de traitement interne. À cet égard, il est renvoyé à la discussion figurant aux points 189 -190 , qui aborde l'objectif d'en faire un échange automatisé.

173. Dans ce contexte, et compte tenu des remarques et des conséquences exposées, le demandeur est invité à préciser la cohérence avec l'explication antérieure selon laquelle l'analyse administrative des signalements n'implique aucune obligation pour les tiers ou d'autres autorités de fournir des données supplémentaires. À cet égard, il convient notamment d'indiquer expressément si le CTIF est tenu de donner suite à une simple demande de la DIF, quelles données peuvent être obtenues de cette manière et si ce pouvoir peut être utilisé pour obtenir des informations dont le SPF Finances ne disposait pas encore au moment de la demande en question.

### IV.3.6 Transmission des données entre la CTIF et la DIF

174. Indépendamment de la question de qualification susmentionnée, se pose en outre une question distincte concernant le fondement du flux d'informations de la CTIF vers la DIF. À cet égard, l'Autorité observe que l'ajout de la DIF à l'article 79, § 2, de la loi du 18 septembre 2017 ne semble, en soi, concerner que la communication d'informations à la CTIF. En effet, l'article 79 charge la CTIF de recevoir et d'analyser les informations qui lui sont communiquées par les autorités et services énumérés dans cette disposition. L'inclusion de la DIF parmi ces autorités semble donc offrir une base juridique

pour un flux d'informations de la DIF vers la CTIF, mais pas nécessairement pour la transmission inverse d'informations par la CTIF à la DIF.

175. Il convient également de souligner que, compte tenu de la nature particulière de ses missions, la CTIF dispose d'informations extrêmement sensibles et confidentielles auxquelles s'applique un régime spécifique de confidentialité et de protection. Ainsi, en vertu de l'article 83, § 1, deuxième alinéa, de la loi du 18 septembre 2017, les membres et agents de la CTIF sont en principe tenus au secret concernant les informations dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, sous réserve des exceptions expressément prévues par la loi. *En l'espèce*, la DIF n'est pas visée par ces exceptions. L'échange d'informations prévu **à l'article 5** du Projet **ne saurait** donc être **interprété comme permettant à la DIF d'obtenir, sur simple demande, un accès illimité à toutes les informations dont dispose la CTIF, sans que cela ne porte atteinte au secret professionnel applicable à la CTIF.**

176. En outre, il convient également d'attirer l'attention sur les informations permettant de révéler, directement ou indirectement, **l'identité** des personnes ou entités ayant **transmis** des informations à la CTIF.[40] Le droit de l'Union prévoit en effet des garanties spécifiques pour la protection des personnes qui signalent des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ainsi que des règles relatives à la confidentialité de ces signalements.[41] L'instauration d'une compétence en matière d'échange d'informations au profit de la DIF ne peut avoir pour conséquence de porter atteinte à ce régime de protection particulier. Le demandeur doit donc **préciser quelles catégories d'informations CTIF, en vertu de l'article 5, peuvent être communiquées à la DIF, si celles-ci peuvent inclure des informations concernant l'origine ou l'auteur d'une déclaration, et quelles garanties empêchent la communication d'informations dont la divulgation est exclue ou limitée en vertu du régime de confidentialité applicable en droit national ou en droit de l'Union.**

### IV.3.7 Durée maximale de l'analyse administrative d'un signalement

177. Interrogé sur la durée maximale d'une analyse administrative des signalements et sur l'existence éventuelle de délais ou d'autres restrictions à cet égard, le demandeur a indiqué :

> "*L'analyse administrative des signalements n'est pas un processus permanent. Elle est lancée pour chaque projet ou cas d'utilisation, avec un périmètre, des paramètres et une date de fin prédéfinis. La durée opérationnelle maximale*

[40] Article 58 de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*.

[41] Articles 38 et 39 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 *relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission*.

> *est fixée pour chaque analyse dans la fiche DAM. À l'issue de celle-ci, les fichiers de travail temporaires sont supprimés ou limités aux données nécessaires à un dossier de travail, à un procès-verbal, à un audit ou à des fins de justification.*"

178. Le demandeur fait valoir que l'analyse administrative de signaux est organisée par projet ou par cas d'utilisation et est définie au préalable au moyen d'une fiche DAM dans laquelle sont notamment consignés le périmètre, les paramètres et la durée du traitement ; voir à ce sujet les points 70 -77 et 110 -113 . De plus, il est impossible de déterminer si un tel cas d'utilisation est ou non individualisé à une seule personne et si cette analyse de signaux s'étend sur plusieurs années ou si elle est limitée à quelques semaines ou mois. Le demandeur est invité à clarifier ce point dans le projet ; voir à ce sujet les points 70 -77 et 111 -113 .

### IV.3.8 Processus continu et automatisé ?

179. À la question de savoir si l'analyse administrative de signaux consiste en un processus continu et automatisé dans le cadre duquel toutes les données à caractère personnel disponibles au sein du SPF Finances (y compris les sources accessibles au public et les données pour lesquelles il existe une licence valide), ou une partie de celles-ci, sont en permanence rassemblées, combinées, contrôlées et analysées en vue de détecter des signaux de "fraude fiscale grave", le demandeur a précisé ce qui suit :

> "*L'analyse administrative de signaux au sein de la DIF ne consiste pas en un processus continu et automatisé. Elle commence toujours par une évaluation humaine et la définition préalable de paramètres spécifiques pour le lancement d'un projet bien défini. Un tel projet n'est pas automatiquement et en permanence complété par de nouveaux projets ou flux de données. Il n'est donc pas question d'un stockage permanent ni d'un traitement continu des données.*»

180. Voir à cet égard les discussions précédentes aux points 70 -77 et 110 -113 , qui s'appliquent ici par analogie.

181. Par ailleurs, l'Exposé des motifs mentionne qu'il sera fait usage de "méthodes de traitement technologiques" ou de "méthodes de traitement avancées". Le demandeur a été invité à préciser ce que cela recouvre concrètement.

> "*Concrètement, il s'agit d'une analyse de signaux fondée sur les données dans le cadre de la DIF. L'exposé des motifs décrit l'analyse de signaux comme une mission administrative préparatoire dans le cadre de laquelle l'agent de la DIF collecte et évalue les données disponibles au sein du SPF Finances ; l'agent de la DIF évalue ainsi les résultats issus de "méthodes de traitement technologiques".*
> *Ces méthodes comprennent principalement :*
>
> - *la collecte et le recoupement de données issues de bases de données fiscales internes ou d'un entrepôt de données ;*
> - *le recoupement et le filtrage selon des paramètres, indicateurs ou facteurs de risque prédéfinis ;*
>
> *Important : la DIF s'appuie entièrement sur les techniques de traitement déjà existantes et vérifiées de l'AGISI.*"

182. Bien que l'Exposé des motifs indique que l'analyse administrative de signaux fera appel à des méthodes de traitement technologiques ou avancées, cela ne ressort pas du texte du Projet lui-même. Dans la

mesure où le demandeur souhaite que la DIF utilise, dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, les processus d'exploration de données, de recoupement de données et de profilage visés à l'article 5 de la loi du 3 août 2012, cela doit également ressortir expressément du Projet. Une simple référence dans l'Exposé des motifs ou une précision supplémentaire via une fiche DAM ne suffit pas à cet effet, compte tenu de l'importance de ces méthodes de traitement pour l'étendue et la nature du traitement.

183. À cet égard, il a été demandé de préciser quelles technologies ou méthodes d'analyse relèveront de cette catégorie (analyses algorithmiques, apprentissage automatique, exploration de données, autres). Le demandeur a précisé que :

> "*Le DIF s'appuie sur les techniques existantes utilisées au sein du SPF et n'ajoute aucune nouvelle technique*."

184. L'Autorité observe que cette explication n'apporte aucune précision quant aux méthodes technologiques concrètes de traitement qui seront utilisées dans le cadre de l'analyse administrative des signalements. La simple référence aux techniques existantes déjà utilisées au sein du SPF Finances ne permet pas de déterminer quelles méthodes d'analyse, technologies ou techniques de traitement automatisé seront effectivement mises en œuvre dans le cadre de la DIF ; voir à cet égard les points 64 -77 . Compte tenu du rôle central que ces techniques jouent dans l'analyse administrative de signaux, les catégories essentielles de méthodes de traitement ou la référence explicite à la base légale applicable doivent être incluses dans le projet. Cela contribue ainsi à la transparence, à la prévisibilité et à la délimitation de la compétence en matière de traitement.

185. À cet égard, il convient de noter qu'il est difficile de comprendre pourquoi une réglementation légale distincte est mise en place pour la DIF si les compétences technologiques concrètes découlent entièrement des compétences générales de traitement du SPF Finances, sans que le Projet lui-même ne précise de quelle manière celles-ci seront utilisées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux.

186. À la question de savoir si ces méthodes de traitement appliquent des paramètres ou des modèles prédéfinis et, dans l'affirmative, de quelle manière ceux-ci sont déterminés, validés et évalués périodiquement, le demandeur a expliqué :

> "*Oui. Les paramètres sont définis au préalable pour chaque cas d'utilisation en fonction de la typologie de fraude concernée, des critères Una Via, de la qualité des données disponibles, des faux positifs attendus et de la proportionnalité. Ils sont documentés dans la fiche DAM et la documentation du projet, validés par les responsables métier et les responsables des données compétents, et soumis au contrôle du DPD/IAM le cas échéant. Le fonctionnement est évalué sur la base des faux positifs, des retours d'expérience des agents DIF, de la qualité des données, de la proportionnalité et de la nécessité d'ajustements. Les modifications apportées aux paramètres ou aux modèles sont documentées et, si leur impact est significatif, validées à nouveau*."

187. À cet égard, il est renvoyé aux points 142 -147 , où la manière dont les paramètres et les fiches DAM sont déterminés a déjà été abordée en détail. L'Autorité observe à cet égard qu'aucune précision n'est fournie quant aux typologies concrètes de fraude sur lesquelles ces paramètres sont fondés ; voir *ci-dessus* en ce qui concerne la recommandation d'utiliser des exemples hypothétiques. Cela est d'autant plus pertinent que le demandeur indique lui-même que les typologies de fraude peuvent évoluer rapidement, voir le point 148 , ce qui ne contribue pas à la prévisibilité du traitement. Certes, ces typologies de fraude doivent s'inscrire dans le cadre de la "fraude fiscale grave", mais la délimitation de cette notion soulève également des questions, comme exposé précédemment.

188. Par ailleurs, en ce qui concerne la validation, l'Autorité en déduit que le fait que les paramètres soient validés par les responsables métier et les responsables des données et, le cas échéant, soumis au contrôle du délégué à la protection des données (DPO) et de la gestion des identités et des accès (IAM), ne constitue pas en soi une réponse à l'exigence légale de délimitation du traitement. En effet, les paramètres ne constituent pas de simples modalités techniques de mise en œuvre, mais semblent contribuer à déterminer quelles données et quelles personnes concernées sont sélectionnées, quels liens sont examinés et quels résultats sont considérés comme des signaux de risque. Dans la mesure où ils déterminent ainsi la portée du traitement, leur validation interne ne saurait se substituer à la délimitation légale préalable requise ; voir à cet égard les points 70 -77 et 111 -113 .

189. Enfin, l'Autorité souhaite également aborder ce qui est stipulé dans l'Exposé des motifs, à savoir que :

> *"On examine la possibilité de mettre en place un système automatisé d'échange d'informations basé sur le partage de filtres anonymisés (hit/no hit). En cas de hit, des informations complémentaires peuvent toujours être demandées"*

190. Il ressort des explications fournies (voir *ci-dessus*) qu'il convient d'opérer une distinction en fonction de la source de données concernée. Alors que, selon le demandeur, les sources accessibles au public et celles faisant l'objet d'une licence sont principalement consultées manuellement à des fins de vérification, d'enrichissement ou d'exclusion des faux positifs, et ne sont pas utilisées comme source autonome en masse pour un filtrage permanent,[42] il ressort expressément, pour les données disponibles au sein du SPF Finances, qu'il est fait usage de la mise en commun et du recoupement de données issues des bases de données fiscales internes et de l'entrepôt de données, ainsi que du recoupement et du filtrage à l'aide de paramètres, d'indicateurs ou de facteurs de risque prédéfinis. Le demandeur qualifie d'ailleurs lui-même ce traitement *d'"analyse (semi-)automatisée"* ; **voir à cet égard les points 108 -109** concernant l'utilisation de données publiques telles que les réseaux sociaux et autres.

191. **L'affirmation selon laquelle l'analyse administrative de signaux "ne consiste pas en un processus continu et automatisé" nécessite donc d'être nuancée**. En effet, il ne ressort pas

[42] Voir à cet égard la discussion aux points 128 -130.

des réponses fournies qu'aucun traitement automatisé n'ait lieu, mais plutôt que : *(i) le traitement automatisé est mis en œuvre dans le cadre de projets et non de manière permanente, (ii) en ce qui concerne le recoupement automatisé des données, celui-ci porte principalement sur des sources de données internes, et (iii) les sources accessibles au public et sous licence sont principalement exploitées manuellement*. Cela confirme également les réserves formulées par l'Autorité, aux points 78 -81 , concernant la portée des garanties invoquées par le demandeur contre le traitement automatisé des données.

192. Dans ce contexte, l'Autorité juge **particulièrement remarquable** que l'Exposé des motifs **prévoie en même temps expressément la possibilité de vérifier si**, **avec le CTIF**, **un système automatisé d'échange d'informations** peut être mis en place, sur la base de filtres anonymisés et d'un mécanisme "hit/no-hit", permettant, en cas de "hit", de demander des informations complémentaires. Il en ressort au moins **que la comparaison et l'échange automatisés avec une source de données** située **en dehors du patrimoine de données propre** au SPF Finances **ne sont pas exclus par principe**. Le fait que certaines sources externes soient actuellement consultées manuellement ou que l'automatisation ne soit pas contractuellement possible pour une source de données sous licence donnée ne peut donc pas être considéré comme une garantie suffisamment durable que les sources de données externes ne seront pas intégrées à l'avenir dans des processus automatisés de comparaison ou de mise en correspondance.

193. Cela pose d'autant plus problème que la délimitation concrète de ces traitements automatisés reste elle-même insuffisamment prévisible. Le demandeur indique qu'une analyse concrète des signaux est définie au préalable sur la base de typologies de fraude, de paramètres et d'une fiche DAM. Comme cela est précisé aux points 140 ,150 et 187 , il convient de fournir suffisamment d'informations sur les typologies de fraude susceptibles d'être utilisées, les critères sur la base desquels elles sont établies, ainsi que les paramètres concrets qui déterminent quelles personnes et quelles données sont incluses dans une analyse ; voir à cet égard les recommandations aux points 70 -77 et 111 -113 . Le simple fait qu'un traitement soit lancé dans le cadre d'un projet et défini en interne dans une fiche DAM n'offre pas une prévisibilité suffisante aux personnes concernées quant aux circonstances dans lesquelles leurs données à caractère personnel peuvent être soumises à une telle comparaison automatisée.

194. De plus, **la base de données potentielle reste particulièrement vaste et insuffisamment délimitée, voir les liens** suivants :70 -77 et 111 -113 . En effet, la notion de "patrimoine fiscal" utilisée par le demandeur englobe l'ensemble des données dont dispose légalement le SPF Finances ou auxquelles il a légalement accès, une sélection devant ensuite être effectuée au cas par cas. À cela s'ajoutent les sources accessibles au public, les sources de données faisant l'objet d'une licence et, en vertu de l'article 5 du Projet, l'échange d'informations avec la CTIF. En l'absence d'une délimitation légale suffisamment claire des sources de données, des catégories de données, des personnes concernées, des critères de sélection et de leurs combinaisons possibles, **on ne peut exclure que**

**l'analyse administrative de signaux donne lieu à des recoupements automatisés de plus en plus étendus entre différentes bases de données**.

195. L'échange d'informations prévu avec le CTIF soulève, à cet égard, des questions supplémentaires. Contrairement aux données qui se trouvent déjà au sein du SPF Finances, il s'agit d'informations traitées par une instance distincte soumise à un régime légal particulier de confidentialité. Comme exposé ci-dessus, il n'est pas suffisamment clair si le CTIF est tenu de donner suite à une simple demande de la DIF, quelles informations sont comparées ou renvoyées dans le cadre d'un mécanisme "hit/no-hit", quelles informations peuvent être demandées en complément après un "hit" et sur quelle base légale repose le flux d'informations du CTIF vers la DIF. Une interconnexion technique automatisée ne saurait répondre à ces questions préalables relatives à la compétence et à la confidentialité.

196. Au regard des principes de légalité et de prévisibilité, ainsi que des exigences de nécessité et de proportionnalité, l'Autorité estime donc insuffisant que les limites de ces recoupements automatisés de données découlent principalement de fiches DAM internes, de typologies opérationnelles de fraude, de paramètres techniques ou des conditions contractuelles applicables à un moment donné par les sources de données externes. À mesure que les possibilités technologiques de combinaison et de comparaison systématiques des données à caractère personnel s'accroissent, le cadre normatif doit définir avec suffisamment de clarté quelles sources de données et quelles catégories de données à caractère personnel peuvent être comparées entre elles, à quelles fins et pour quelles catégories de personnes concernées, dans quelles conditions, avec quel degré d'automatisation et avec quelles garanties.

197. Par conséquent, dans l'état actuel du projet, l'Autorité **ne** peut **émettre un avis favorable sur une réglementation qui laisse ouverte la possibilité de mettre en place des mécanismes automatisés de recoupement ou de mise en correspondance entre le vaste patrimoine de données fiscales du SPF Finances, insuffisamment délimité, et des sources de données externes**, notamment des sources accessibles au public, des sources de données sous licence et des informations dont dispose la CTIF, sans que les limites essentielles de ces traitements aient été préalablement définies de manière suffisamment claire et prévisible dans le cadre normatif. Cela vaut d'autant plus pour la CTIF, compte tenu du secret professionnel particulier auquel elle est soumise et du flou qui règne tant sur la base juridique, l'orientation et la nature obligatoire ou facultative de l'échange d'informations que sur les catégories d'informations pouvant être traitées dans ce cadre ; voir à cet égard les points 172 -176 .

### IV.3.9 Possibilité de recourir à des prestataires de services ?

198. Le demandeur a été invité à préciser s'il s'agit d'un système interne ou d'un système fourni ou géré par des tiers. Le demandeur a répondu comme suit :

> "*L'infrastructure existante du SPF Finances est utilisée. Si, à l'avenir, il est fait appel à des prestataires externes, cela s'accompagnera nécessairement de garanties contractuelles et juridiques*."

199. L'Autorité en prend acte, mais souligne néanmoins que, compte tenu de ce qui a été exposé aux points 186 - 188 concernant l'importance des paramètres et des modèles pour la délimitation du traitement, le recours éventuel à des prestataires externes ne doit pas avoir pour conséquence que les critères de fond sur la base desquels l'analyse administrative de signaux est effectuée soient déterminés par ces prestataires. L'intervention éventuelle de prestataires externes doit se limiter à ce qui est compatible avec le cadre légal et ne peut entraîner un transfert de la responsabilité relative à la définition et à l'évaluation des critères qui déterminent la portée du traitement.

200. La simple mention selon laquelle le recours éventuel à des prestataires externes s'accompagnera de "garanties contractuelles et juridiques" n'apporte d'ailleurs pas suffisamment de clarté quant au rôle que ces prestataires pourraient jouer. Le cas échéant, il convient de délimiter clairement quelles opérations peuvent être confiées à des prestataires de services externes et quelles décisions, compte tenu de leur influence déterminante sur le traitement, doivent rester du ressort de l'autorité publique compétente.

## IV.4 Responsable du traitement

201. La désignation du responsable du traitement doit correspondre au rôle que cet acteur joue dans la pratique et au contrôle qu'il exerce sur la finalité et les moyens qui seront mis en œuvre pour le traitement. Dans la pratique, cela doit être vérifié pour chaque traitement de données à caractère personnel.

202. À cet égard, le formulaire de demande dispose ce qui suit :

> *"Article 3 : SPF Finances – responsable du traitement déjà en place : art. 4 : L'administrateur général de l'Inspection spéciale des impôts est compétent pour tous les aspects de l'organisation du service, y compris le rôle de responsable du traitement. Les modalités d'application sont précisées par arrêté royal. art. 24 : ajoute le DIF au titre 2 de la loi du 30 juillet 2018."*

203. À cet égard, il est signalé au demandeur que l'article 3 du Projet ne traite pas du responsable du traitement. L'Autorité suppose qu'il s'agit en réalité plutôt de l'article 3 de la loi relative au SPF Finances[43] , où il est effectivement question du SPF Finances qui collecte et traite des données afin d'exécuter ses missions légales.[44]

[43] 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*.

[44] Article 3, alinéa 1, de la loi SPF Finances.

204. Par ailleurs, la disposition visée par la référence à l'article 4 dans le formulaire de demande n'est pas claire. Ni l'article 4 du Projet, ni celui de la loi relative au SPF Finances ne semblent aborder la désignation du rôle du responsable du traitement.

205. Ainsi, l'article 4 de la loi SPF Finances ne porte que sur l'échange interne de données à caractère personnel au sein du SPF Finances et sur les compétences du président du Comité de direction. Il ne régit ni la désignation du responsable du traitement, ni les compétences de l'administrateur général de l'AGISI à cet égard. Alors que l'article 4 du projet ne régit que la collecte et le traitement des données disponibles au sein du SPF Finances.

206. On peut intuitivement supposer que les explications figurant dans le formulaire de demande correspondent à l'Exposé des motifs, où il est indiqué que la DIF est créée au sein de l'AGISI sous l'autorité de l'Administrateur général.[45]

207. Par conséquent, et compte tenu des aspects susmentionnés, l'Autorité peut en déduire que le directeur général se voit attribuer le rôle de responsable du traitement en ce qui concerne les compétences exercées au sein de l'AGISI. Toutefois, il est signalé au demandeur que cette conclusion n'est pas nécessairement aussi évidente pour le grand public. Ainsi, les informations issues du formulaire de demande ne sont pas automatiquement publiées et il n'est pas toujours aisé pour des non-initiés d'analyser l'Exposé des motifs . Le demandeur est invité à le mentionner expressément dans le Projet.

208. Enfin, il est également fait référence à l'article 24 de l'arrêté royal d'exécution qui ajoute la DIF au titre 2 de la loi du 30 juillet 2018. L'Autorité ne disposant pas du texte de cette disposition, elle ne peut se prononcer à ce sujet.

## IV.5 Délai de conservation

209. 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.

210. À cet égard, le formulaire de demande indique que le Projet ne prévoit pas de délai maximal de conservation.

211. Le demandeur a été invité à cet égard à apporter des précisions sur cette lacune et, le cas échéant, à renvoyer à d'autres normes potentiellement applicables en la matière, ce à quoi il a répondu comme suit :

> "*Le DIF n'ajoute pas de nouveau traitement et doit donc se baser sur les délais maximaux de conservation déjà en vigueur au SPF Finances. Les délais de conservation sont consultables sur le site Internet du SPF Finances, dans la rubrique "Déclaration de confidentialité*"."

[45] Exposé des motifs, p. 2 et 14 ; voir également la note au Conseil des ministres, p. 1.

212. L'Autorité ne peut pas suivre ce raisonnement. Comme déjà exposé, le Projet introduit bel et bien de nouveaux traitements et de nouvelles finalités. En vertu du principe de légalité, ces traitements doivent être assortis d'un délai de conservation maximal ou de critères objectifs permettant de le déterminer. Si, comme le fait valoir le demandeur, on s'appuie sur des délais de conservation déjà existants, les dispositions légales applicables doivent être identifiées de manière suffisamment claire et précise. Une référence à la déclaration de confidentialité figurant sur le site Internet du SPF Finances ne saurait se substituer à une telle base légale formelle. De même, une référence générale à des délais de conservation existants ne suffit pas, étant donné que les personnes concernées doivent pouvoir déterminer de manière suffisamment prévisible quel délai de conservation s'applique à quel traitement et à quelle finalité.

213. À la question de savoir à quel moment les données à caractère personnel qui ne sont plus nécessaires à l'analyse administrative de signaux sont supprimées ou anonymisées, le demandeur a indiqué :

> "*Les données à caractère personnel issues des traitements effectués dans l'entrepôt de données et utilisées par la suite dans le cadre d'une enquête ou d'un contrôle fiscal ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire aux fins pour lesquelles elles sont traitées, avec un délai de conservation maximal d'un an à compter de la prescription de toutes les créances relevant de la compétence du responsable du traitement et, le cas échéant, la clôture définitive des procédures administratives et judiciaires ainsi que des voies de recours.*»

214. L'Autorité comprend que le demandeur souhaite s'aligner sur le délai de conservation existant, qui expire un an après la prescription de toutes les créances relevant de la compétence du responsable du traitement et, le cas échéant, après la clôture définitive des procédures administratives et judiciaires et des voies de recours. Cette référence laisse néanmoins plusieurs questions sans réponse. **Tout d'abord**, comme cela a déjà été exposé (voir les points 99 et 204 -207 ), au moins deux responsables du traitement sont désignés dans le cadre du Projet, ce qui ne permet pas de déterminer clairement à quelles compétences et à quels délais il convient de se référer. **Par ailleurs**, il ressort des réponses du demandeur, voir le point 119 , que les données mises en évidence lors de l'analyse administrative de signaux, même lorsqu'elles ne constituent pas une "fraude fiscale grave", peuvent, dans certaines circonstances, être utilisées pour d'autres missions légales au sein du SPF Finances. Cela brouille la distinction entre les différents traitements et ne permet pas non plus de déterminer clairement quel délai de conservation s'applique à quel traitement. **Enfin**, le projet ne prévoit ni délai de conservation distinct, ni critères objectifs pour le déterminer, pour les données à caractère personnel traitées exclusivement dans le cadre de l'analyse administrative de signaux. Par conséquent, on ne sait pas clairement à quel moment ces données doivent être supprimées ou rendues anonymes lorsqu'elles ne sont plus nécessaires à cette finalité spécifique. Il apparaît toutefois, comme indiqué ci-après, que les délais de conservation jouent bel et bien un rôle.

215. Il a été demandé au demandeur de préciser s'il existait une distinction entre la durée de l'analyse administrative de signaux et le délai de conservation des données à caractère personnel à l'issue de cette analyse. À ce sujet, le demandeur a indiqué ce qui suit :

> "*Oui, l'agent de la DIF chargé de mener l'analyse administrative des signalements a également l'obligation, si celle-ci n'est plus pertinente, de supprimer les données concernées."*
>
> *Il existe toutefois toujours la limite maximale prévue par la loi du 24 juin 1955 relative à l'archivage, compte tenu des délais de prescription et des procédures judiciaires concernant les données à caractère personnel à l'issue d'une analyse administrative des signalements ayant des conséquences pénales*."

216. Il ressort de ce qui précède que le demandeur semble établir une distinction entre, d'une part, l'analyse administrative de signaux en tant que telle et, d'autre part, le délai de conservation des données à caractère personnel à l'issue de celle-ci. Cette explication soulève également des questions supplémentaires. **D'une part**, on ne sait pas exactement ce qu'il faut entendre par "suppression" de l'analyse administrative des signalements et si cela concerne l'analyse en tant que dossier, ses résultats ou les données à caractère personnel sous-jacentes. **D'autre part,** l'obligation de suppression est liée au critère selon lequel l'analyse administrative des signalements n'est "plus pertinente". Le demandeur ne précise toutefois pas sur la base de quels critères objectifs cette pertinence est évaluée, ni à quel moment cette évaluation a lieu.

217. Enfin, pour les données à caractère personnel ayant une incidence pénale, il est fait référence à la loi sur l'archivage du 24 juin 1955, aux délais de prescription et aux procédures judiciaires, sans préciser quels délais de conservation concrets s'appliquent aux différents traitements. À cet égard, il est également signalé au demandeur que la loi sur les archives ne prévoit pas de délai maximal général de conservation pour les données à caractère personnel ou les dossiers administratifs, mais régit la gestion, le transfert et la destruction éventuelle des archives publiques. La simple référence à cette loi ne revient pas à fixer un délai maximal de conservation, car elle permet de déterminer pendant combien de temps les données à caractère personnel traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux peuvent être conservées.

218. En réponse à la question concernant le délai de conservation applicable aux données à caractère personnel dérivées ou générées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux (telles que les scores de risque, les indicateurs, les profils ou d'autres données dérivées), le demandeur a indiqué ce qui suit :

> "*Le DIF ne crée pas, sur ce point, un tout nouveau système de conservation, mais s'appuie sur les données, les processus et les mécanismes de contrôle déjà existants au sein du SPF Finances et de l'AGISI.*
>
> *Le délai de conservation applicable est déterminé par traitement ou par cas d'utilisation et doit être justifié dans la fiche DAM. Cette fiche DAM contient notamment la finalité, la délimitation du traitement, les catégories de données concernées, la nécessité et la proportionnalité, le délai de conservation, les restrictions d'accès et les garanties relatives à l'intervention humaine*."

219. L'Autorité constate que cette explication est difficilement compatible avec les réponses fournies précédemment. En effet, il avait initialement été affirmé que la DIF n'introduisait pas de nouveaux traitements et s'appuyait par conséquent sur les délais de conservation déjà en vigueur au sein du SPF Finances. Or, il est désormais indiqué que le délai de conservation est déterminé par traitement ou par cas d'utilisation et doit être justifié dans la fiche DAM. Il reste donc difficile de savoir si les délais de conservation sont déjà fixés de manière normative ou s'ils sont déterminés pour chaque traitement concret. Si tel est le cas, une fiche DAM ne peut se substituer à une réglementation légale suffisamment claire concernant les délais de conservation.

220. Il a été demandé au demandeur d'indiquer si le délai de conservation variait en fonction de la catégorie de données à caractère personnel ou de la nature des données traitées. Le demandeur a alors précisé :

> "*Oui. Le principe de base est que le délai de conservation est déterminé en fonction de la finalité et de la nature des données, en tenant compte de la nature des données, de la finalité du traitement et de la phase dans laquelle intervient la DIF.*
>
> *Il convient ainsi de distinguer les données relevant du patrimoine fiscal de celles issues des enquêtes pénales menées par le parquet. Ces dernières sont protégées et soumises à un régime spécifique (code de procédure pénale)*."

221. Le demandeur confirme ainsi qu'une distinction est opérée en fonction de la nature et du régime juridique applicable des données traitées. Si tel est le cas, l'Autorité s'attend à ce que, pour les traitements distingués, soient également clairement indiqués le délai maximal de conservation , ou les critères objectifs permettant de le déterminer. Cette précision fait défaut, à l'exception de la distinction entre les données faisant partie du patrimoine fiscal et celles issues d'enquêtes pénales, ces dernières relevant du régime du Code de procédure pénale.

222. De plus, cette **explication** semble **difficilement compatible avec les réponses fournies précédemment. D'une part,** il a été souligné que le patrimoine fiscal ne constitue pas un ensemble de données librement réutilisables et que les données à caractère personnel ne peuvent être traitées que de manière limitée et dans un but précis, toute utilisation ultérieure étant subordonnée à une mission légale propre, à une base juridique et à des conditions supplémentaires, voir les points 105 - 117 . **D'autre part,** il a été confirmé par la suite que les données à caractère personnel et les constatations obtenues lors de l'analyse administrative de signaux, même lorsqu'elles ne concernent pas une "fraude fiscale grave", peuvent être réutilisées par d'autres services du SPF Finances dans le cadre de leurs propres missions légales, voir le point 119 . Dans ce contexte, il reste **difficile de déterminer quel délai de conservation s'applique à quel traitement et à quel moment le traitement dans le cadre de l'analyse administrative de signaux est réputé avoir pris fin**.

223. Prenons par exemple le traitement des données à caractère personnel provenant de sources accessibles au public et la nécessité d'une réglementation claire en matière de délais de conservation.

En effet, lorsque de telles données sont reprises ou traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, cela donne lieu à un nouveau traitement au sein du SPF Finances. Le demandeur ne précise pas pendant combien de temps ces données peuvent ensuite être conservées, ni quel régime leur est applicable. Cela est d'autant plus pertinent que les données qui étaient initialement accessibles au public peuvent par la suite être modifiées, supprimées ou ne plus être accessibles au public. En l'absence d'une réglementation claire, il reste incertain si et pendant combien de temps ces données, une fois intégrées dans l'analyse administrative de signaux, peuvent continuer à être conservées et utilisées.

## IV.6 Intégrité et confidentialité

224. Il ressort de l'exposé des motifs qu'il sera fait usage d'un environnement de stockage numérique sécurisé prévu pour la DIF et constitué d'un réseau distinct au sein du SPF Finances, isolé de l'infrastructure standard de l'AGISI.[46] Il est précisé que l'accès à cet environnement s'effectue exclusivement via un contrôle d'accès basé sur les rôles avec authentification, seuls les agents DIF autorisés ayant la possibilité de consulter ou de traiter des données. Toutes les opérations effectuées au sein de ce domaine sont automatiquement enregistrées via une piste d'audit complète, ce qui permet au ministère public compétent et à l'autorité de contrôle de vérifier a posteriori chaque consultation, modification ou transfert de données.

225. À cet égard, il a été demandé au demandeur de préciser s'il existait des niveaux de classification des types de données et des mécanismes d'accès à celles-ci. La réponse a été la suivante :

> "*Oui. Des niveaux de classification sont appliqués, tant en ce qui concerne la nature des données que l'accès à celles-ci. Il s'agit là d'un élément important à souligner : la DIF s'appuie sur les mécanismes existants du SPF Finances en matière de gestion des accès, notamment la méthode des fiches DAM et la gestion des droits IAM. L'accès est échelonné, lié à un rôle, limité à une finalité, consigné et rattaché à la gouvernance existante du SPF Finances.*
>
> *Par exemple : un agent BBI n'a pas accès aux dossiers d'enquête de la DIF.*"

226. Le demandeur confirme ainsi l'existence de mécanismes d'accès entre la DIF et les autres agents du BBI. Il convient toutefois de rappeler qu'il faut distinguer l'accès technique, géré via les droits IAM et les fiches DAM, de la délimitation juridique des données pouvant être consultées et traitées dans le cadre d'une mission légale bien précise.

227. Enfin, il est rappelé au demandeur que, compte tenu de la nature sensible, de la complexité et de l'ampleur du traitement, il est recommandé de réaliser régulièrement des AIPD et des analyses de risques, tant au niveau du système et de la procédure qu'au niveau des systèmes d'intelligence

[46] Exposé des motifs, p. 24.

artificielle mis en œuvre et des résultats qui en découlent. De cette manière, les risques potentiels et les formes de biais pourront être identifiés à temps et des mesures appropriées pourront être prises.

## IV.7 Droits des personnes concernées

228. Il a été demandé au demandeur de préciser quels mécanismes de transparence sont prévus pour informer les personnes concernées de l'analyse administrative des signalements, de la manière dont celle-ci est effectuée, des catégories de données à caractère personnel traitées, des finalités du traitement et des garanties applicables en la matière.

> "*Les mêmes que ceux qui existent pour le SPF Finances. Les informations relatives aux personnes concernées seront traitées conformément à la déclaration de confidentialité publiée sur le site Internet du SPF Finances*."

229. L'Autorité fait remarquer que la simple référence à la déclaration de confidentialité existante du SPF Finances n'apporte qu'une réponse partielle à la question posée. Conformément aux articles 13 et 14 du RGPD, la personne concernée doit être informée de manière adéquate, transparente, compréhensible et facilement accessible du traitement de ses données à caractère personnel, y compris, entre autres, des finalités du traitement, des catégories de données à caractère personnel concernées et, dans les cas visés à l'article 14 du RGPD, de la source à partir de laquelle les données à caractère personnel ont été obtenues. Compte tenu de la nature spécifique de l'analyse administrative de signaux et des méthodes de traitement technologiques ou sophistiquées utilisées à cette fin, le demandeur doit s'assurer que les informations fournies aux personnes concernées se rapportent de manière suffisamment spécifique à ce traitement **et leur permettent effectivement d'en comprendre la nature et la portée**. À cet égard, des informations doivent au moins être fournies de manière suffisamment claire et accessible concernant l'existence et les finalités de l'analyse administrative de signaux, les catégories de données à caractère personnel et les sources de données pouvant être utilisées à cette fin, les modalités générales du traitement et les garanties pertinentes pour les personnes concernées. Le fait que les procédures générales et la déclaration de confidentialité du SPF Finances s'appliquent ne suffit pas si celles-ci ne permettent pas de connaître les caractéristiques spécifiques du traitement effectué par la DIF.

230. Ces obligations de transparence sont particulièrement pertinentes lorsque des données à caractère personnel font l'objet d'un traitement ultérieur à d'autres fins, comme cela peut être le cas dans le présent projet (par exemple, du SPF Finances vers le DIF ; du DIF vers le CIF et inversement, etc.). En vertu des articles 13, paragraphe 3, et 14, paragraphe 4, du RGPD, la personne concernée doit, dans ce cas, recevoir, pour ce traitement ultérieur, des informations sur cette autre finalité ainsi que toutes les informations complémentaires pertinentes visées dans ces dispositions. Cela s'applique donc en particulier lorsque des données à caractère personnel initialement obtenues par le SPF Finances dans le cadre d'autres missions légales sont ensuite utilisées par la DIF à des fins d'analyse

administrative des signalements. Dans la mesure où le demandeur invoquerait, à l'égard de données à caractère personnel qui n'ont pas été obtenues auprès de la personne concernée, l'exception prévue à l'article 14, paragraphe 5,(c) du RGPD, **il convient en outre de rappeler que cette exception ne s'applique que lorsque la collecte ou la communication est expressément prévue** par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre applicable au responsable du traitement **et qu'elle prévoit des mesures appropriées pour protéger les intérêts légitimes de la personne concernée.** L'applicabilité de cette exception ne peut donc pas être déduite d'emblée de la simple existence d'une mission ou d'une compétence légale du SPF Finances.

231. À la question de savoir quels mécanismes sont prévus pour permettre aux personnes concernées de faire corriger ou rectifier des données à caractère personnel inexactes, des données dérivées erronées, des liens erronés ou des conclusions injustifiées générés dans le cadre de l'analyse administrative de signaux et susceptibles de donner lieu (potentiellement) à d'autres mesures administratives ou judiciaires, le demandeur a indiqué :

> *"Les mêmes que ceux qui existent pour le SPF Finances et au stade pénal, ceux qui existent déjà pour les enquêtes pénales."*
>
> *La déclaration de confidentialité du SPF Finances décrit la procédure permettant aux citoyens d'exercer leurs droits. Cette procédure s'appliquera également dans le cadre du traitement effectué par la DIF.*

232. L'Autorité observe que le demandeur fait référence, en termes généraux, aux procédures existantes permettant aux personnes concernées d'exercer leurs droits au sein du SPF Finances. Cela ne précise toutefois pas de quelle manière et à partir de quel moment une personne concernée peut contester spécifiquement des données dérivées inexactes, des liens erronés ou des conclusions injustifiées générés par l'analyse administrative de signaux elle-même. Il est important de bien comprendre cette distinction, car il ne s'agit pas nécessairement de la rectification de données à caractère personnel erronées dans une source de données sous-jacente, mais également de données, de liens ou de conclusions résultant de la combinaison et de l'analyse de données à caractère personnel correctes en elles-mêmes.

233. Cela peut se produire, par exemple, lorsqu'une donnée relative au chiffre d'affaires, une déclaration de TVA et des données sur l'entreprise sont chacune correctes prises isolément, mais que leur combinaison donne lieu à tort à un signal de risque. Dans une telle situation, les données à caractère personnel sous-jacentes ne nécessitent pas de rectification en tant que telles, mais la déduction ou l'évaluation qui en découle peut s'avérer erronée. L'intervention humaine décrite par ailleurs par le demandeur, dans le cadre de laquelle un agent du DIF vérifie notamment la qualité des données, la mise en correspondance, le contexte et les éventuels faux positifs, peut constituer à ce stade une garantie interne importante pour détecter de telles déductions erronées et éviter qu'elles ne donnent lieu à un suivi ultérieur.

234. Cette intervention humaine n'apporte toutefois pas à elle seule une réponse complète à la question posée, car elle doit être distinguée de la possibilité pour la personne concernée de prendre elle-même connaissance d'un lien erroné, d'une donnée déduite ou d'un signal de risque, et de s'y opposer. À cet égard, il convient de tenir compte du moment où la personne concernée est informée du traitement ou de la mesure qui en découle. En effet, le simple fait qu'une personne concernée soit informée ultérieurement d'un contrôle, d'une enquête ou de tout autre suivi n'implique pas nécessairement qu'elle prenne également connaissance du fait qu'une analyse administrative de signaux était à l'origine de ce suivi, ni des données, critères ou déductions pertinents qui ont conduit à sa sélection. Sans informations suffisantes à cet égard, la contestation effective d'un signal de risque erroné ou d'une déduction analytique incorrecte peut s'avérer difficile.

235. L'Autorité invite donc le demandeur à préciser de quelle manière et à partir de quel moment une personne concernée est en mesure de contester non seulement l'exactitude des données à caractère personnel sous-jacentes, mais aussi l'exactitude des données dérivées, des liens et des signaux de risque générés dans le cadre de l'analyse administrative des signalements, et, le cas échéant, d'obtenir leur réévaluation. Il convient également de préciser quelles sont les conséquences d'une contestation fondée sur le signal de risque concerné et sur son éventuel traitement ultérieur ou son suivi.

236. Cela revêt d'autant plus d'importance qu'il ressort de l'exposé des motifs du demandeur au point 119 que les données obtenues dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, mais qui ne semblent pas se rapporter à une "fraude fiscale grave", peuvent manifestement être utilisées par d'autres entités du SPF Finances dans le cadre de leurs missions légales respectives. Une déduction erronée, un lien erroné ou un signal de risque "faux positif" peut donc avoir des conséquences potentielles qui vont au-delà de l'analyse administrative de signaux au sein même de la DIF. À la lumière de ces éléments, il convient de garantir que non seulement les données sources erronées, mais aussi les données dérivées et les liens erronés puissent être identifiés et corrigés en temps utile, et que de telles inexactitudes ne se répercutent pas sans autre sur les traitements ultérieurs au sein du SPF Finances.

237. Par ailleurs, l'Autorité estime qu'il convient de fournir, de manière suffisamment accessible, des informations générales sur l'analyse de signaux administratifs et sur la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits à cet égard. Ces informations doivent au moins être disponibles sur les pages dédiées du SPF Finances et, compte tenu de l'ancrage organisationnel de la DIF, être facilement accessibles à partir des pages d'information concernant l'AGISI et la DIF.

238. Enfin, **après avoir analysé la déclaration de confidentialité du SPF Finances,** l'Autorité **constate que celle-ci ne mentionne pas expressément le fait que, dans le cadre du traitement des données à caractère personnel, il peut également être fait usage de sources accessibles au public et de sources de données pour lesquelles il existe une licence valide**. Compte tenu des explications fournies par le demandeur concernant l'utilisation de telles sources dans le cadre de l'analyse administrative des signalements, les informations fournies doivent être complétées

en conséquence. Les personnes concernées doivent pouvoir prendre connaissance, d'une manière suffisamment accessible, des catégories de sources de données à partir desquelles leurs données à caractère personnel peuvent être obtenues, ainsi que de la manière dont ces données sont collectées et traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux. Cela vaut également lorsque les données en question proviennent de sources dont la consultation nécessite un compte, un abonnement ou une licence.[47]

**PAR CES MOTIFS,**

**l'Autorité estime que :**

1. La nécessité de la création de la DIF et de l'octroi de compétences en matière d'analyse administrative, en plus des missions déjà existantes de la CTIF, doit être démontrée de manière plus détaillée. Il convient notamment de préciser en quoi les missions des deux instances diffèrent concrètement l'une de l'autre, quelle lacune concrète est comblée par la création de la DIF et pourquoi les structures et mécanismes de coopération existants sont insuffisants (**points 10 -18**) ;

2. La terminologie utilisée dans le Projet concernant la "constatation" de faits susceptibles de constituer une infraction doit être examinée de plus près, afin d'éviter de donner l'impression que la DIF procède, dès la phase administrative, à une qualification qui relève de la compétence des autorités judiciaires compétentes (**point 19**) ;

3. Le Projet doit en outre préciser sur la base de quels critères objectifs la DIF doit apprécier s'il y a "fraude fiscale grave", afin que le champ d'application matériel de son pouvoir de traitement soit délimité de manière suffisamment claire, prévisible et objective (**points 26 -42**) ;

4. L'utilisation ultérieure des données à caractère personnel traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doit être clairement délimitée conformément au principe de limitation de la finalité, en tenant compte de la restriction expresse du

[47] Voir également, dans le même sens, CNIL, CNIX2434790V, délibération n° 2024-081 du 14 novembre 2024 rendant un avis sur un projet de décret modifiant le décret n° 2021-148 du 11 février 2021 relatif aux modalités de mise en œuvre, par la Direction générale des finances publiques et la Direction générale des douanes et des droits indirects, de traitements informatisés et automatisés permettant la collecte et l'exploitation des données rendues publiques sur les sites Internet des opérateurs de plateformes en ligne, consulté pour la dernière fois le 11 août 2026 à l'adresse https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050935691.

traitement initial à la détection et à la constatation de la "fraude fiscale grave" (**points 43 -26**) ;

5. Le Projet doit préciser expressément sous quelle autorité l'analyse administrative de signaux est effectuée et comment la répartition des pouvoirs et des compétences entre l'Administrateur général de l'AGISI et le conseiller général de la DIF s'articule avec la réalisation autonome et indépendante de cette analyse (**points 48 -50**) ;

6. Les catégories de données à caractère personnel susceptibles d'être traitées par la DIF doivent être délimitées de manière suffisamment claire et prévisible dans une norme juridique formelle, une référence générale au cadre juridique existant du SPF Finances et de l'AGISI ne pouvant suffire si ce cadre ne comporte pas lui-même de délimitation suffisamment claire (**points 52 -59**) ;

7. Le Projet doit préciser davantage sur quelles dispositions légales formelles concrètes se fondent la collecte initiale et la consultation de données à caractère personnel par le SPF Finances, et dans quelle mesure l'article 4 du Projet confère à la DIF une compétence autonome pour consulter ou regrouper des données à caractère personnel provenant de différentes sources (**points 60 -63**) ;

8. La loi du 3 août 2012, compte tenu de sa formulation générale, ne saurait suffire de base juridique pour tout traitement de données à caractère personnel par la DIF, et les traitements spécifiques dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doivent être suffisamment délimités sur le plan juridique (**points 64 -69**) ;

9. L'accès de la DIF à l'entrepôt de données et à ses techniques d'analyse, automatisées ou non, ainsi que l'utilisation de celles-ci, doivent être expressément encadrés et limités dans le Projet (**points 70 -74 et 77**) ;

10. Les sources de données auxquelles la DIF peut avoir accès dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doivent être délimitées de manière suffisamment claire et normative, sans qu'une simple référence au patrimoine fiscal, aux sources de données déjà disponibles au sein du SPF Finances, aux "droits d'accès actuels" ou aux conditions contractuelles des bases de données sous licence puisse suffire (**points 79 -81**) ;

11. Le projet doit établir des critères objectifs pour la sélection des données à caractère personnel pouvant être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, afin d'éviter qu'un critère large tel que l'existence d'un "lien démontrable" ne donne lieu à un traitement non ciblé ou exploratoire des données, en violation du principe de minimisation des données (**points 83 -86**) ;

12. Les éléments essentiels du traitement, notamment la finalité concrète, les catégories de données à caractère personnel, les méthodes de traitement utilisées et la durée de conservation, ne doivent pas être déterminés principalement au moyen de fiches DAM internes, mais doivent être définis de manière suffisamment claire et prévisible dans un cadre normatif formel et juridiquement contraignant (**points 87 -92**) ;

13. En ce qui concerne les données à caractère personnel provenant de sources non fiscales, il convient de préciser quelles sources de données concrètes sont utilisées et sur quelles dispositions légales formelles reposent la collecte initiale et le traitement des données à caractère personnel issues de chaque source de données distincte (**points 94 -96**) ;

14. Dans le projet, les catégories de données à caractère personnel dérivées et de métadonnées doivent être précisées, en clarifiant la base juridique applicable et les délais de conservation dans la mesure où il s'agit de données à caractère personnel (**points 98 -101 et 102 -104**) ;

15. La fonction et les relations entre les typologies de fraude, les cas d'utilisation ou les projets et la fiche DAM doivent être clarifiées davantage, notamment à l'aide d'exemples concrets, voire hypothétiques le cas échéant, qui permettent de comprendre comment une typologie de fraude est élaborée et mise en œuvre (**point 113**) ;

16. Il ressort clairement du Projet lui-même que la notion de "patrimoine fiscal" n'implique pas une disponibilité ou une réutilisation illimitée de toutes les données du SPF Finances et qu' , sur la base de quels critères objectifs s'effectue une sélection limitée et ciblée (**points 105 -114**) ;

17. Le Projet doit clairement définir dans quelles conditions les données issues d'enquêtes pénales, qui ont été légalement communiquées au SPF Finances, peuvent faire partie du patrimoine fiscal et à quelles fins ces données peuvent ensuite être traitées ou réutilisées (**points 114 -117**) ;

18. Le Projet doit offrir une transparence suffisante quant à l'utilisation ultérieure des résultats de l'analyse administrative de signaux et doit déterminer expressément dans quelles conditions les données à caractère personnel ou les constatations ne concernant pas une "fraude fiscale grave" peuvent être utilisées pour d'autres missions légales du SPF Finances (**points 118 -122**) ;

19. Le rôle des sources de données accessibles au public et sous licence dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doit être mieux défini, notamment en ce qui concerne la question de savoir si celles-ci sont utilisées exclusivement à des fins de vérification et

d'enrichissement ou si elles peuvent également contribuer à la génération de signaux de risque, ainsi que la base légale formelle (**points 124 -125**) ;

20. Il convient en outre de préciser sur la base de quels critères objectifs il est évalué si l'utilisation de données accessibles au public ou sous licence est nécessaire pour une analyse concrète, si des recherches ciblées sur les personnes concernées sont effectuées dans ce cadre, si ces sources peuvent servir de source de signaux et ce qu'il faut entendre concrètement par "enrichissement" à l'aide de telles données (**points 127 -130**) ;

21. Il convient d'indiquer expressément si des données à caractère personnel provenant de fournisseurs de données commerciaux ou de courtiers sont traitées et, si tel est le cas, l'utilisation licite de ces données doit être démontrée séparément et des garanties appropriées doivent être mises en place, faute de quoi il convient de s'abstenir de recourir à ces flux de données (**point 134**) ;

22. Les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel peuvent être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doivent être délimitées de manière suffisamment claire et prévisible, en particulier en ce qui concerne les personnes concernées sélectionnées sur la base de typologies de fraude, d'analyses prédéfinies, d'indicateurs de risque ou de signaux (**points 136 -141**) ;

23. Le fonctionnement du système d'analyse de signaux administratifs doit être précisé, notamment en ce qui concerne l'origine du premier signal ou de l'élément déclencheur de l'analyse, et si ce signal résulte déjà d'une analyse préalable fondée sur une typologie de fraude et des paramètres, ou si l'analyse de signaux ne débute qu'après la disponibilité d'un signal externe ou individuel (**point 143**) ;

24. Les caractéristiques essentielles du traitement, notamment les catégories de données autorisées, les méthodes d'analyse et les critères de sélection, ne peuvent être définies au moyen de fiches DAM si elles ne découlent pas déjà de manière suffisamment claire de la loi formelle (**point 145**) ;

25. Il convient de préciser davantage comment l'affinement des paramètres au cours de l'analyse administrative de signaux s'articule avec leur définition préalable dans une fiche DAM validée, et si un tel affinement donne lieu à une modification de la fiche DAM ou s'il concerne une analyse ultérieure ou un nouveau traitement (**point 147**) ;

26. Il convient de délimiter plus précisément l'étendue de l'ensemble de données auquel s'appliquent les règles de détection prédéfinies dans le cadre de l'analyse de signaux administratifs (**points 149 -150**) ;

27. Le déroulement précis et chronologique de l'analyse administrative de signaux doit être précisé, en particulier le moment où la fiche DAM est établie et validée et à partir de quand celle-ci délimite effectivement le traitement (**point 152** )

28. L'exposé des motifs doit exposer clairement le rôle concret que joue l'intervention humaine dans l'analyse administrative de signaux et la manière dont il est garanti que celle-ci est effectivement substantielle et pertinente, l'agent DIF compétent devant disposer d'une réelle liberté d'appréciation et pouvoir effectivement rejeter ou modifier les résultats de l'analyse (**points 155 -157**) ;

29. Il convient de préciser dans quelle mesure l'analyse administrative des indices, compte tenu de la nature, de l'ampleur et de la diversité des sources de données et des opérations de traitement concernées, peut être placée en dehors de la notion d'"enquête" et des garanties procédurales qui y sont liées (**points 163 -166**) ;

30. Il convient de préciser à partir de quel moment les garanties procédurales prévues par la législation fiscale s'appliquent, quels critères déterminent le moment où l'analyse administrative de signaux prend fin et où une phase d'enquête fiscale commence, ainsi que les conséquences procédurales liées à cette transition (**point 168**) ;

31. Il convient de revoir ou de clarifier le rapport entre l'article 5 du Projet et la qualification de l'analyse administrative des indices comme n'étant pas un acte d'enquête (**points 169 -172**) ;

32. Le lien entre l'échange d'informations avec la CTIF prévu par l'article 5 du Projet et la précision selon laquelle l'analyse administrative des signalements n'implique aucune obligation pour les tiers ou d'autres autorités de fournir des données supplémentaires doit être explicité. Il convient notamment de préciser si la CTIF est tenue de donner suite à une simple demande de la DIF, et quelles données peuvent être obtenues (**point 173**) ;

33. En ce qui concerne le flux d'informations de la CTIF vers la DIF, il convient de prévoir une base juridique suffisamment claire (**point 174**) ;

34. L'échange d'informations avec la CTIF prévu à l'article 5 du Projet doit être délimité de manière suffisamment claire, dans le respect du régime de confidentialité et de protection applicable, afin qu'il ne puisse être interprété comme un accès illimité de la DIF à toutes les informations dont dispose la CTIF (**point 175**) ;

35. Il convient de préciser quelles catégories d'informations de la CTIF peuvent être communiquées à la DIF en vertu de l'article 5, si celles-ci peuvent inclure des informations

relatives à l'origine ou à l'auteur d'un signalement, et quelles sont les garanties applicables (**point 176**) ;

36. La durée maximale de l'analyse administrative de signaux doit être délimitée de manière suffisamment claire et prévisible. À cet égard, il convient d'indiquer sans ambiguïté combien de temps un projet ou un cas d'utilisation peut durer et comment cette limite temporelle s'articule avec la fiche DAM, la typologie de la fraude, le signal initial et le lancement de l'analyse (**points 177 -178**) ;

37. La chronologie de l'analyse administrative de signaux doit être précisée, notamment en ce qui concerne l'objet de l'évaluation humaine préalable, les éléments concrets sur la base desquels la décision de lancer un projet est prise, et la manière dont un signal déjà existant ou "envisagé" s'articule avec le signal de risque généré par l'analyse elle-même (**points 179 -180**) ;

38. Le Projet lui-même doit indiquer expressément dans quelle mesure l'analyse administrative de signaux peut recourir à des méthodes de traitement technologiques ou avancées, y compris, le cas échéant, l'exploration de données, le recoupement de données et le profilage au sens de l'article 5 de la loi du 3 août 2012 (**point 182**) ;

39. Les principales catégories de méthodes technologiques de traitement et d'analyse, ou une référence à leur fondement juridique, doivent être incluses dans le Projet (**points 182 - 185**) ;

40. Il convient de fournir des informations suffisantes sur les typologies de fraude et les paramètres qui déterminent la portée et les résultats de l'analyse administrative de signaux, sans que la validation et le contrôle internes puissent se substituer à la délimitation légale requise (**points 187 -188**) ;

41. L'affirmation selon laquelle l'analyse administrative des signalements ne consiste pas en un processus continu et automatisé doit être nuancée, et les différentes formes et degrés d'automatisation au sein de l'analyse doivent être clairement définis (**points 189 -191**) ;

42. La délimitation matérielle des traitements automatisés doit être rendue suffisamment prévisible, un lancement sous forme de projet et une délimitation interne dans une fiche DAM ne suffisant pas à eux seuls (**point 193**) ;

43. La base de données potentielle de l'analyse administrative des signalements doit être retracée légalement en ce qui concerne les sources de données, les catégories de données, les personnes concernées, les critères de sélection et leurs combinaisons possibles (**point 194**) ;

44. Il convient de s'abstenir de mettre en place un système automatisé d'échange d'informations avec la CTIF, comprenant notamment un mécanisme "hit/no-hit" et la demande d'informations complémentaires qui en découle. Si cette option est néanmoins retenue, il convient de déterminer clairement au préalable si le CTIF est tenu de donner suite à une demande de la DIF, quelles informations sont comparées ou transmises dans le cadre d'un mécanisme "hit/no-hit", quelles informations supplémentaires peuvent être demandées après un "hit" et sur quelle base légale repose le flux d'informations du CTIF vers la DIF (**points 192 et 195**) ;

45. Le Projet doit définir de manière suffisamment claire quelles sources de données et quelles catégories de données à caractère personnel peuvent être comparées entre elles, à quelles fins et pour quelles catégories de personnes concernées, dans quelles conditions, avec quel degré d'automatisation et avec quelles garanties, ces limites essentielles ne pouvant découler principalement de fiches DAM internes, de typologies opérationnelles de fraude, de paramètres techniques ou de conditions contractuelles (**point 196**) ;

46. Le projet doit être adapté de manière à ce qu'aucun mécanisme automatisé de recoupement ou de mise en correspondance entre le vaste patrimoine de données fiscales du SPF Finances et des sources de données externes, y compris les sources accessibles au public, les sources de données sous licence et les informations de la CTIF, ne soit possible sans que les limites essentielles de ceux-ci aient été préalablement fixées de manière suffisamment claire et prévisible dans une loi formelle (**point 198**) ;

47. En cas de recours éventuel à des prestataires externes, il convient de délimiter clairement les tâches qui peuvent leur être confiées, la définition et l'évaluation des critères de fond déterminant l'étendue du traitement devant rester du ressort de l'autorité publique compétente (**points 199 -200**) ;

48. Le Projet doit préciser expressément quel acteur agit en tant que responsable du traitement pour les traitements effectués par la DIF et, en particulier, quel rôle revient à cet égard à l'administrateur général de l'AGISI (**points 201 -208**) ;

49. Le Projet doit prévoir un délai de conservation maximal ou des critères objectifs suffisants pour le déterminer pour les données à caractère personnel traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux et, s'il s'appuie sur des délais de conservation préexistants, les dispositions légales applicables doivent être identifiées de manière suffisamment claire et précise (**point 212**) ;

50. Le projet doit préciser quel délai de conservation s'applique à chaque traitement distinct, à quelles compétences du responsable du traitement il se rattache et à quel moment les

données à caractère personnel traitées exclusivement dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doivent être supprimées ou anonymisées (**point 214**) ;

51. Il convient en outre de préciser ce qu'il faut entendre par "suppression" d'une analyse administrative de signaux, à quelles données à caractère personnel, résultats ou dossiers s'applique cette obligation de suppression, ainsi que les critères et le moment de l'évaluation (**point 216**) ;

52. Pour les différents traitements et catégories de données à caractère personnel, le projet doit indiquer clairement quel est le délai maximal de conservation ou quels sont les critères objectifs permettant de le déterminer, en tenant compte de la nature des données, du régime juridique applicable et de la finalité pour laquelle elles sont traitées (**points 219** et **221 -222**) ;

53. Le Projet doit préciser pendant combien de temps les données à caractère personnel provenant de sources accessibles au public, une fois collectées ou traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, peuvent être conservées et quel régime de conservation leur est applicable (**point 223** )

54. La délimitation juridique des données à caractère personnel que la DIF est autorisée à consulter et à traiter dans le cadre d'une mission légale bien précise doit être clairement distinguée des mécanismes techniques d'accès (**point 226**) ;

55. Des AIPD et des analyses de risques doivent être réalisées régulièrement (**point 227**) ;

56. Il convient de préciser de quelle manière et à partir de quel moment la personne concernée peut contester l'exactitude des données à caractère personnel sous-jacentes, des données dérivées, des liens et des signaux de risque générés dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, ainsi que les conséquences d'une contestation fondée sur le signal de risque et la suite de son traitement (**points 233 -236**) ;

57. Il convient de garantir que non seulement les données sources erronées, mais aussi les données dérivées et les corrélations erronées puissent être identifiées et corrigées en temps utile, et que ces inexactitudes ne fassent pas l'objet d'un traitement ultérieur sans autre forme de procès (**point 236**) ;

58. Des informations générales doivent être fournies de manière suffisamment accessible concernant l'analyse administrative de signaux et la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits à cet égard. Ces informations doivent au moins être disponibles via les pages dédiées du SPF Finances, ainsi que sur les pages d'information relatives à l'AGISI et à la DIF (**points 229 et 237**) ;

59. Les informations relatives à la transparence et la déclaration de confidentialité doivent expressément tenir compte de l'utilisation de sources accessibles au public et de données nécessitant une licence, un compte ou un abonnement (**point 238** ).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice