

**Avis n° 145/2019 du 21 août 2019**

**Objet :** Avis relatif aux articles 14 et 19 d'un avant-projet de décret *transposant la Directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne* (CO-A-2019-146)

L'Autorité de protection des données (ci-après l' "Autorité") ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis du Ministre-président de la Communauté germanophone, Monsieur Oliver Paasch, reçue le 28 juin 2019 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données;

Émet, le 21 août 2019, l'avis suivant :

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

1. Monsieur Oliver Paasch, Ministre-président de la Communauté germanophone, demande l'avis de l'Autorité sur les articles 14 et 19 de l'*avant-projet de décret concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne* (ci-après "l'avant-projet").

### **Contexte**

2. L'avant-projet prévoit la transposition de la Directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 *concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne*. L'avant-projet définit un certain nombre de règles relatives à des mécanismes destinés à régler les différends entre États membres lorsque ces différends découlent de l'interprétation et de l'application d'accords et de conventions tendant à éviter la double imposition du revenu et, le cas échéant, de la fortune.
3. La procédure à suivre pour régler les différends précités entre États membres de l'Union européenne, comme le prévoient la directive précitée et l'avant-projet soumis, est composée de trois phases différentes :
  - La première phase consiste en une phase d'objection. La personne concernée peut déposer une réclamation concernant un différend et les autorités compétentes décident de la recevabilité de la réclamation.
  - Dans un deuxième temps, l'affaire est soumise aux autorités fiscales des États membres concernés en vue de régler le différend par une procédure amiable.
  - Si aucune solution n'a été trouvée au stade de l'accord amiable, la personne concernée peut demander que le différend soit réglé par voie d'arbitrage. À cet effet, une commission consultative ou une commission de règlement alternatif des différends est créée, sous certaines conditions, pour émettre un avis sur la résolution du différend, après quoi les autorités compétentes prennent une décision définitive. Cette décision définitive est publiée dans son intégralité ou sous la forme d'un résumé par les autorités compétentes concernées et transmise à la Commission européenne pour être reprise dans un registre central et mise à disposition en ligne.
4. La demande d'avis porte sur les articles 14 et 19 de l'avant-projet. L'Autorité limitera dès lors son avis à ces dispositions.

5. L'article 14 de l'avant-projet intitulé "*Renseignements, éléments de preuve et audition*" prévoit que l'autorité belge compétente et la personne concernée puissent mettre à la disposition de la commission consultative ou de la commission de règlement alternatif des différends des renseignements, éléments de preuve et documents pouvant être utiles. Les informations ne sont pas communiquées lorsque : cela est contraire à la législation nationale ou à l'ordre public ; les renseignements concernent des secrets commerciaux, industriels ou professionnels ou des procédés commerciaux.
  
6. L'article 19 concerne la publication des avis émis par écrit par la commission consultative ou la commission de règlement alternatif des différends. L'article dispose que l'autorité belge compétente et l'autorité étrangère peuvent convenir de publier dans leur intégralité les décisions définitives sous réserve du consentement des personnes concernées. Si les personnes concernées ou l'autorité compétente ne donnent pas leur consentement pour une publication intégrale, un résumé est publié. Le résumé contient une description du différend et des faits, la date, les périodes imposables concernées, la base juridique, le secteur d'activité, une brève description du résultat définitif et une description de la méthode d'arbitrage utilisée. La personne concernée peut également demander de ne pas divulguer dans le résumé des informations qui concernent des secrets commerciaux, industriels ou professionnels ou des procédés commerciaux ou qui sont contraires à l'ordre public. L'Autorité constate que le texte des articles est identique à celui de l'avant-projet de loi de l'autorité fédérale *transposant la Directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne*.  
Dès lors, les remarques formulées dans l'avis n° 79/2019 sont ici en grande partie réitérées.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

### ***1. Fondement juridique***

7. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD. L'Autorité constate que sur la base des dispositions reprises aux articles 14 et 19 de l'avant-projet, des données à caractère personnel seront traitées. Le fondement juridique des traitements semble se situer à l'article 6.1.c) ou 6.1.e) du RGPD.
  
8. En vertu des principes de transparence et de légalité consacrés dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, la loi doit prévoir clairement dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé<sup>1</sup> et en conséquence déterminer quelles sont les données traitées, les personnes concernées, les conditions et finalités dudit traitement, la

---

<sup>1</sup> En ce sens, voir Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.9 e.s. et point B.13.3 en particulier.

durée de conservation des données<sup>2</sup> et les personnes y ayant accès<sup>3</sup>. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes<sup>4</sup>. Lorsque le traitement repose sur une base juridique de droit national, l'article 6.3 du RGPD exige également spécifiquement que les finalités de ce traitement soient définies dans cette base.

## 2. Finalités

9. Selon l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

10. Le traitement de données qui est régi à l'article 14 de l'avant-projet a pour but de fournir à la commission consultative ou à la commission de règlement alternatif des différends les informations nécessaires pour pouvoir formuler un avis. L'avis est donné (comme décrit au point 5) dans le cadre de la procédure élaborée par l'avant-projet en vue de traiter les différends entre États membres qui apparaissent lors de l'application de conventions tendant à éviter la double imposition.

L'Autorité est d'avis que cette finalité est déterminée, explicite et légitime.

11. L'article 19 de l'avant-projet prévoit que la décision définitive (ou un résumé de celle-ci) concernant le règlement du différend soit publié(e) et rendu(e) disponible en ligne par l'autorité compétente ou l'autorité étrangère. La lecture des considérants préalables du Règlement (UE) 2017/1852, dont l'avant-projet est la transposition en droit belge, montre que la publication et l'accessibilité en ligne des décisions définitives précitées doivent favoriser la transparence et donc permettre un contrôle du mode de prise de décision (pas d'arbitraire, dûment motivé, ...) et doivent permettre d'acquérir des connaissances et une compréhension de la "jurisprudence" en matière d'interprétation et d'application d'accords et de conventions visant à éviter la double imposition dans l'Union européenne. L'Autorité estime qu'il s'agit d'une finalité déterminée, explicite et légitime.

---

<sup>2</sup> La Cour constitutionnelle a reconnu que "*le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation*", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

<sup>3</sup> Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

<sup>4</sup> Voir l'avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9.

### 3. Proportionnalité

12. 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 ("minimisation des données").
13. Pour pouvoir émettre un avis correct et bien étayé au sujet d'un différend fiscal, la commission consultative ou la commission de règlement alternatif des différends a besoin de *"tous renseignements, éléments de preuve et documents"* (article 14 de l'avant-projet). L'Autorité estime que ces données sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire.
14. L'article 19 de l'avant-projet définit la manière dont les décisions définitives relatives aux différends fiscaux en question doivent être publiées et ensuite transmises à la Commission européenne pour être reprises dans un registre central et être mises à disposition en ligne :
  - la décision définitive peut être publiée dans son intégralité si les autorités concernées et toutes les personnes concernées y consentent ;
  - à défaut d'un consentement, un résumé de la décision définitive est publié, avec une description du différend et des faits, la date, les périodes imposables concernées, la base juridique, le secteur d'activité, une brève description du résultat définitif et une description de la méthode d'arbitrage utilisée. La personne concernée peut également demander de ne pas divulguer dans le résumé des informations qui concernent des secrets commerciaux, industriels ou professionnels ou des procédés commerciaux ou qui sont contraires à l'ordre public.
15. Vu que l'avant-projet ne prévoit pas explicitement une anonymisation ou une dépersonnalisation des (résumés des) décisions définitives avant leur publication et leur diffusion en ligne, on ne peut pas exclure un traitement de données à caractère personnel.
16. L'Autorité estime qu'il n'y a pas de nécessité de rendre entièrement publiques les décisions définitives contenant des données identifiables et/ou identifiées des parties, avocats et tiers pour pouvoir répondre à la finalité de "transparence et de contrôle" telle que décrite au point 11. En outre, la publication fait perdre au responsable du traitement le contrôle de ce que des tiers font avec ces informations.<sup>5</sup> Le traitement de leurs données à caractère personnel dans le cadre de la publication et de la mise à disposition en ligne de décisions

---

<sup>5</sup> Étant donné le développement exponentiel des possibilités technologiques permettant de collecter et de coupler des informations (en ligne) et donc de les utiliser à des fins non compatibles avec celle pour laquelle ces informations ont été initialement traitées, l'Autorité estime qu'une grande réserve est de mise lors de la publication afin de garantir la protection de la vie privée, dont les données à caractère personnel.

définitives relatives aux différends fiscaux européens susmentionnés semble dès lors disproportionné et donc contraire au principe de minimisation des données (article 5.1.c) du RGPD).<sup>6</sup>

17. L'Autorité ordonne par conséquent de prévoir explicitement dans l'avant-projet que les (résumés des) décisions définitives devant être publié(e)s doivent au préalable être expurgé(e)s des données à caractère personnel qui y sont reprises, excluant ainsi l'identification des personnes concernées.

#### **4. Délai de conservation**

18. 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.
19. L'Autorité constate que l'avant-projet ne prévoit aucun délai de conservation des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, des délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement en vue des différentes finalités doivent être prévus ou des critères permettant de déterminer ces délais de conservation doivent au moins être repris.

#### **5. Responsable du traitement**

20. L'article 4.7) du RGPD dispose que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné en tant que tel dans cette réglementation.
21. L'avant-projet ne mentionne pas explicitement qui est le responsable du traitement. À l'article 19, on indique que *"l'autorité compétente"*, qui est, selon l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de l'avant-projet, *"l'autorité qui a été désignée par la Belgique"*, en l'espèce la Communauté germanophone, est responsable de la publication de la décision définitive ou de son résumé. Cela laisse présumer que la Communauté germanophone est le responsable du traitement. Cela ne suffit toutefois pas. Afin de garantir la transparence, l'Autorité demande d'indiquer expressément dans l'avant-projet proprement dit qui est le responsable du traitement. La détermination par l'avant-projet du ou des responsable(s) d'un traitement de données à

---

<sup>6</sup> Voir également la Recommandation n° 03/2012 du 8 février 2012 du prédécesseur en droit de l'Autorité (la Commission de la protection de la vie privée, ci-après la Commission) *relative aux banques de données de jugements et/ou d'arrêts accessibles à des tiers gratuitement ou contre paiement*

([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_03\\_2012\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_03_2012_0.pdf)).

caractère personnel participe également à la prévisibilité de la loi et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés aux articles 12 - 22 du RGPD.

## **6. Mesures de sécurité**

22. L'article 32 du RGPD oblige le responsable du traitement à mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour protéger les données à caractère personnel. Ces mesures doivent assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu, d'une part, de l'état des connaissances en la matière et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.

23. L'article 32 du RGPD se réfère à cet égard à plusieurs exemples de mesures afin d'assurer, au besoin, un niveau de sécurité adapté au risque ::

- la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;
- des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes de traitement ;
- des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;
- une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement.

Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée<sup>7</sup> visant à prévenir les fuites de données et au document "Mesures de référence<sup>8</sup> en matière de sécurité qu'il convient de respecter dans le cadre de tout traitement de données à caractère personnel". L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir également la recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2013 du 21 janvier 2013 relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données

([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_01\\_2013.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013.pdf)).

<sup>8</sup> Mesures de référence de la Commission de la protection de la vie privée en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, Version 1.0,

[https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures\\_de\\_reference\\_en\\_matiere\\_de\\_scurite\\_applicables\\_a\\_tout\\_traitement\\_de\\_donnees\\_a\\_caractere\\_personnel\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_scurite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf)).

<sup>9</sup> Voir également la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2008 du 24 septembre 2008 relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public

([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_01\\_2008\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf)).

Plusieurs instances peuvent proposer à cet effet des solutions technologiques adaptées (comme par exemple la Banque carrefour de la Sécurité Sociale).

**PAR CES MOTIFS,  
l'Autorité**

estime que les adaptations suivantes s'imposent :

- prévoir explicitement que les décisions définitives et/ou les résumés à publier doivent au préalable être expurgé(e)s des données à caractère personnel qui y sont reprises (point 17) ;
- préciser les durées de conservation des données à caractère personnel pour les différents traitements qui interviennent (point 19) ;
- désigner explicitement le responsable du traitement (point 21).

(sé) Alexandra Jaspar  
Directrice du Centre de Connaissances