



Avis n° 101/2019 du 5 juin 2019

Objet : projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 307, § 1^{er}/1 du Code des impôts sur les revenus 1992 (CO-A-2019-095)

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 de Monsieur H. D'Hondt, Président du Comité de direction du Service public fédéral Finances, reçue le 4 mars 2019 et vu les informations complémentaires reçues le 22 mars 2019 ;

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

Émet, le 5 juin 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 4 mars 2019, le Président du Comité de Direction du SPF Finances (ci-après "le demandeur") a sollicité l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté royal *portant exécution de l'article 307, § 1^{er}/1 du Code des impôts sur les revenus 1992* (ci-après "le Projet").
2. Ce Projet a pour objectif de déterminer les modalités d'alimentation¹ du Point de Contact Central des comptes et contrats financiers² (ci-après le "PCC") en ce qui concerne les informations relatives aux comptes étrangers. L'article 307, § 1^{er}/1, alinéa 2 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après le "CIR") prévoit en effet que les numéros des comptes étrangers doivent être communiqués au PCC tenu par la Banque nationale de Belgique³. Il existe déjà à l'heure actuelle un règlement concernant cette alimentation du PCC, à savoir dans l'arrêté royal du 17 juillet 2013 *relatif au fonctionnement du point de contact central visé à l'article 322, § 3, du CIR*⁴ (ci-après "l'AR du 17 juillet 2013"). Suite à la loi PCC, l'ancienne base juridique du PCC - à savoir l'article 322, § 3 du CIR - a toutefois été remplacée, ce qui a pour effet que les dispositions dans l'arrêté royal du 17 juillet 2013 qui sont applicables aux comptes étrangers seront reprises dans un nouvel arrêté royal portant exécution de l'article 307, § 1^{er}/1 du CIR, arrêté qui fait l'objet du Projet.

¹ La consultation des données du PCC est d'ailleurs régie par la loi du 8 juillet 2018 *portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt* (ci-après la "loi PCC") et ne fait pas l'objet de la présente demande d'avis.

² Le PCC a été instauré auprès de la Banque nationale de Belgique en vertu de la loi du 14 avril 2011 *portant des dispositions diverses* et initialement, son usage était limité à la lutte contre la fraude fiscale. Une législation ultérieure a étendu cette vocation purement fiscale notamment à la lutte contre le blanchiment et à la lutte contre le terrorisme. Aujourd'hui, la base légale du PCC est établie dans la loi PCC. Il existe par ailleurs également dans le CIR des dispositions régissant certains transferts de données vers le PCC, comme l'article 307, § 1^{er}/1 du CIR. Le lien entre ces dispositions du CIR et la loi PCC peut être retrouvé à l'article 4, 3^e alinéa de la loi PCC, libellé comme suit : "D'autres dispositions légales peuvent compléter la liste des informations qui doivent être communiquées au PCC, mais seulement pour autant qu'il s'agisse de données relatives à des comptes ou contrats de nature financière."

³ "Au plus tard en même temps que l'introduction de la déclaration qui comporte les mentions de l'existence de comptes étrangers (...), les numéros de ces comptes, la dénomination de l'établissement de banque, de change, de crédit ou d'épargne et le ou les pays où ces comptes ont été ouverts doivent être communiqués au point de contact central visé à l'article 322, § 3, sauf si cette communication a déjà été effectuée dans un exercice d'imposition précédent. Le Roi détermine les modalités de cette communication et le délai de conservation des données concernées. (...)". Cette disposition a été insérée dans le CIR par l'article 94 de la loi-programme du 25 décembre 2017.

⁴ Lors de la phase préparatoire, cet arrêté royal avait été soumis pour avis au prédécesseur en droit de l'Autorité, à savoir la Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission"). La Commission a émis à ce propos son avis n° 36/2011.

II. PORTÉE DU PRÉSENT AVIS

3. L'Autorité et la Commission ont déjà émis de nombreux avis sur la levée du secret bancaire et le PCC⁵. Dans le présent avis, l'Autorité se prononce uniquement sur un petit aspect (voir le point 2) de cette problématique globale, à savoir l'alimentation du PCC en ce qui concerne les informations relatives aux comptes étrangers. Le présent avis ne porte dès lors pas préjudice aux positions adoptées précédemment par la Commission ou par l'Autorité ou à celles qu'elle pourrait adopter à l'avenir en ce qui concerne tous les autres aspects des traitements de données liés au PCC.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

4. L'Autorité constate que le Projet constitue dans une large mesure une copie des dispositions existantes de l'arrêté royal du 17 juillet 2013⁶ qui sont spécifiquement applicables aux comptes étrangers⁷ et que les dispositions en question de l'arrêté royal précité ont déjà fait l'objet à l'époque de l'avis n° 36/2011 de la Commission. Il n'en reste pas moins qu'entre-temps, le RGPD et ses lois nationales d'exécution sont entrés en vigueur et que les dispositions du Projet doivent être analysées à la lumière de ce paysage réglementaire modifié. Dans cette optique, l'Autorité a plusieurs remarques concernant le Projet. Elle les développe ci-après en détail.
5. **Premièrement**, l'Autorité constate que le Projet est basé sur une délégation légale prévue à l'article 307, § 1^{er}/1, alinéa 2 du CIR, libellé comme suit : *"Au plus tard en même temps que l'introduction de la déclaration qui comporte les mentions de l'existence de comptes étrangers (...), les numéros de ces comptes, la dénomination de l'établissement de banque, de change, de crédit ou d'épargne et le ou les pays où ces comptes ont été ouverts doivent être communiqués au point de contact central visé à l'article 322, § 3, sauf si cette communication a déjà été effectuée dans un exercice d'imposition précédent. Le Roi détermine les modalités de cette communication et le délai de conservation des données concernées. (...)"*. L'article cité décrit donc en détail quelles données doivent être communiquées au PCC (voir le passage souligné). L'Autorité constate toutefois que non seulement le Projet répète que ces trois données citées par la loi doivent être communiquées au PCC, mais aussi que l'article 2, § 1^{er} du Projet prescrit par ailleurs également d'encore transmettre plusieurs autres données, comme par exemple des informations sur la période imposable et la date de clôture d'un compte étranger.

⁵ Voir les avis n° 12/2010, 13/2010, 36/2011, 33/2012, 26/2016 et 15/2018.

⁶ Voir les articles 8/1 à 8/4 inclus de l'arrêté royal du 17 juillet 2013.

⁷ Dans son e-mail du 22 mars 2019, le demandeur explique d'ailleurs que les autres dispositions de l'arrêté royal du 17 juillet 2013 seront reprises dans un autre projet d'arrêté royal (que le demandeur a décidé de ne pas soumettre pour avis à l'Autorité).

6. Les dernières données supplémentaires qui seront demandées sur la base du Projet ne sont donc pas mentionnées à l'article 307, § 1^{er}/1, alinéa 2 du CIR. Néanmoins, la formulation de cette disposition du CIR montre que les données qui y sont énumérées constituent une énumération exhaustive/limitative et la délégation au Roi qu'elle contient ne donne pas non plus d'autorisation d'ajouter des données supplémentaires à cette liste⁸.
7. L'Autorité attire l'attention sur le fait que de telles incohérences entre la loi et l'arrêté d'exécution doivent être évitées⁹. Toute disposition encadrant des traitements de données à caractère personnel doit en effet répondre aux critères usuels de qualité s'imposant aux normes encadrant des traitements de données à caractère personnel pour qu'à sa lecture, les personnes concernées à propos desquelles des données sont traitées puissent savoir clairement et sans ambiguïté les traitements qui seront faits de leurs données à caractère personnel¹⁰.
8. **Deuxièmement**, l'Autorité attire l'attention sur le fait qu'en cas de demande d'enregistrement à distance, le fait de fournir une copie du document d'identité n'offre aucune garantie que la personne qui demande l'enregistrement est bien celle qu'elle prétend être. Si l'on entend éviter la fraude à l'enregistrement, il existe d'autres instruments qui offrent une plus grande sécurité comme par exemple le recours à un formulaire d'enregistrement électronique où la personne concernée s'identifie et s'authentifie au moyen de l'eID ou de la carte d'étranger électronique.
9. À cet égard, l'Autorité attire d'ailleurs également l'attention sur la recommandation n° 03/2011 de la Commission *relative à la prise de copie des cartes d'identité ainsi qu'à leur utilisation et à leur lecture électronique*¹¹, dans laquelle la Commission attirait l'attention sur le risque accru de vol d'identité à l'aide de photocopies de la carte d'identité¹². Dans le dispositif, elle formulait 7 recommandations dont les suivantes sont pertinentes en la matière :

⁸ Voir le point 3.2 de l'avis n° 64 604/3 du Conseil d'État du 5 décembre 2018.

En ce qui concerne les conditions auxquelles le législateur peut faire préciser les éléments essentiels des traitements de données par le pouvoir exécutif, voir la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2.

⁹ Voir aussi le point 28 de l'avis n° 36/2011.

¹⁰ Selon l'Autorité, les échanges de données à caractère personnel qui auront lieu dans le présent contexte trouveront un fondement juridique respectivement à l'article 6.1. c) ou e) du RGPD. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la CEDH, les éléments essentiels de ces traitements doivent dès lors être repris dans la réglementation de manière claire et correcte.

¹¹ Disponible via le lien suivant : https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_03_2011_0.pdf. Dans le même sens : voir le point 9 de l'avis n° 28/2010, le point 4 de l'avis n° 19/2011 et le point 19 de l'avis n° 33/2012.

¹² Cela vaut, par extension, pour n'importe quel document d'identité.

"(...) 2. qu'aucune copie de carte d'identité ne soit réalisée en dehors des cas prescrits légalement ;

(...) 4. que le législateur limite les cas où il prescrit la copie de la carte d'identité aux hypothèses le nécessitant pour des motifs d'intérêt public (...)".

10. **Troisièmement**, l'Autorité constate qu'à l'article 6 du Projet, la Banque nationale est d'une part qualifiée de responsable du traitement¹³ du PCC, mais qu'à l'article 4 du Projet, il est indiqué d'autre part que "le contrôle" exercé par cette institution sur les données communiquées au PCC se limite à la vérification d'un nombre limitatif de points, comme par exemple l'exactitude du numéro de contrôle intégré dans le numéro de Registre national. Au troisième alinéa de l'article 4 du Projet, il est en outre indiqué ce qui suit : *"La Banque nationale de Belgique ne corrige en aucun cas d'initiative les données communiquées au PCC par un contribuable, en personne ou par l'intermédiaire d'un mandataire"*.
11. L'Autorité souligne qu'au moins la phrase citée de l'article 4 est contraire à l'article 5.1. point d) du RGPD, libellé comme suit : *"Les données à caractère personnel doivent être exactes et, si nécessaire, tenues à jour ; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder ("exactitude")"*. Autrement dit, un responsable du traitement ne peut pas être exempté via une disposition réglementaire nationale de son obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour effacer ou rectifier des données à caractère personnel inexactes. La phrase citée au point 10 doit dès lors être supprimée et le reste de l'article 4 doit être vérifié au regard de l'article 5.1. point d), du RGPD.
12. **Quatrièmement**, les articles 6¹⁴ et 8¹⁵ du Projet octroient aux contribuables des droits qui présentent de fortes similitudes avec certains droits qui sont également prévus au Chapitre III du RGPD. L'Autorité s'interroge dès lors sur la façon dont les deux sont liés entre eux. Les auteurs ont-ils l'intention de créer de tout nouveaux droits dans le Projet ? Dans l'affirmative, il devrait ressortir plus clairement du texte dans quelle mesure ces dispositions diffèrent des droits du RGPD ou les complètent. Dans la négative, ces droits ne peuvent alors pas déroger aux droits prévus au Chapitre III du RGPD (à moins que l'on applique l'article 23

¹³ Dans le Projet, on utilise d'ailleurs encore l'ancienne terminologie en néerlandais "verantwoordelijke voor de verwerking", alors que conformément à l'article 4, point 7) du RGPD, il conviendrait d'utiliser la notion de "verwerkingsverantwoordelijke".

¹⁴ *"En sa qualité de responsable du traitement du PCC, la Banque nationale de Belgique communique au contribuable les informations (...)".*

¹⁵ *"Tout contribuable peut sans frais (...) demander à la Banque nationale de Belgique la rectification ou la suppression de données inexactes (...)".*

du RGPD et que les conditions y afférentes soient respectées¹⁶) et ces dispositions semblent contraires à l'interdiction de principe de retranscription de règles européennes dans le droit national.

13. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité remarque **cinquièmement** que le titre du Chapitre 3 du Projet, libellé actuellement comme suit : "*Traitement de données à caractère personnel*", n'est pas assez précis et donne l'impression à tort que tous les aspects relatifs à la protection des données y sont couverts. L'Autorité suggère dès lors de le reformuler par exemple comme suit : "*Délais de conservation et droits des personnes concernées*".

PAR CES MOTIFS

l'Autorité estime que les adaptations suivantes s'imposent :

1. éviter les incohérences entre l'article 2 du Projet et l'article 307, § 1^{er}/1 du CIR (points 5-7) ;
2. mettre l'article 4 du Projet en conformité avec le "principe d'exactitude" repris à l'article 5.1. point d) du RGPD (points 10-11) ;
3. retravailler les articles 6 et 8 du Projet (ou les supprimer (partiellement)) afin de respecter l'interdiction de retranscription et de régler plus clairement le lien avec le Chapitre III du RGPD (point 12) ;
4. reformuler le titre du chapitre 3 du Projet (point 13) ;

l'autorité attire l'attention sur le fait que fournir une copie d'un document d'identité n'offre aucune garantie que la personne qui demande l'enregistrement soit effectivement celle qu'elle prétend être (points 8 et 9).

(sé) An Machtens
Administratrice f.f.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances

¹⁶ Voir à cet égard les avis n° 34/2018 (points 37 et suivants), 80/2018 (point 15), 84/2018 (points 21 et suivants) et 06/2019 (points 10 & 11).