



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 114/2021 du 8 juillet 2021

Objet : Avis concernant un avant-projet de loi portant introduction de dispositions diverses en matière de recouvrement et ajustement de dispositions suite à l'introduction du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales (article 10) (CO-A-2021-108)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Messieurs Bart Preneel et Frank Robben ;

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 Vincent Van Peteghem, Vice-premier Ministre et Ministre des Finances, reçue le 20/05/2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

Émet, le 8 juillet 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 22/05/2021, Monsieur Vincent Van Peteghem, Vice-premier Ministre et Ministre des Finances (ci-après : le demandeur), a sollicité l'avis de l'Autorité concernant l'article 10 d'un avant-projet de loi *portant introduction de dispositions diverses en matière de recouvrement et ajustement de dispositions suite à l'introduction du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales* (ci-après : le projet).
2. L'article 10 du projet insère un paragraphe 3 à l'article 77 du *Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales* (ci-après : le CRAF). L'actuel article 77 du CRAF donne au fonctionnaire chargé du recouvrement la possibilité de réclamer des renseignements auprès d'autres services administratifs de l'État. Le nouveau paragraphe permet que les demandes de renseignements et la communication de ceux-ci puissent également se faire par voie électronique au moyen d'un échange de données en masse. On entend par échange de données en masse, l'échange de données par voie électronique via des serveurs FTPS sécurisés, par lequel les données sont fournies aux services centraux de l'Administration Générale de la Perception et du Recouvrement (ci-après : AGPR). Après traitement (dans le cadre d'une stratégie/action de recouvrement à déterminer), un dossier déterminé est mis à la disposition du fonctionnaire/gestionnaire de dossiers concerné. Les données à caractère personnel concernées seront uniquement accessibles aux fonctionnaires du recouvrement pour autant que ceux-ci soient compétents pour le traitement des dossiers qui leur sont attribués et ce, en vue d'exécuter leur mission légale de recouvrement.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

3. L'article 10 du projet vise à insérer un § 3 à l'article 77 du CRAF, libellé comme suit :

*"§ 3. Afin de déterminer l'ampleur des avoirs et des revenus qui doivent impérativement être connus en vue d'assurer le recouvrement des créances fiscales et non-fiscales, **les demandes de renseignements et la communication de ces renseignements visées au paragraphe 1^{er} peuvent également être effectuées par échanges en masse de données par voie électronique** entre l'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales dont relève le fonctionnaire chargé du recouvrement, et les services administratifs de l'État, les parquets et les greffes des cours et de toutes les juridictions, les administrations des Communautés, des Régions, des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes et des communes, ainsi que les établissements et organismes publics concernés.*

En cas d'échange de données par voie électronique, l'origine et l'intégrité du contenu des données sont garanties au moyen de techniques de sécurité adaptées.

Conformément au 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, et à la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, **les données** échangées avec l'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales au moment de la demande de celle-ci, **se limitent à ce qui est pertinent et proportionné à l'objectif de cet échange, et à ce qui apparaît relevant** [NdT : il convient de lire "pertinent"] **au regard des finalités déterminées de recouvrement de l'échange**, conformément à l'article 4 de l'Arrêté royal organique du 3 décembre 2009 des services opérationnels du Service public fédéral Finances.

Sans préjudice de la conservation nécessaire pour le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques visé à l'article 89 du 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, les données reçues en application de l'alinéa 1^{er} **ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire au regard de la finalité pour laquelle elles sont collectées, avec une durée maximale de conservation ne pouvant excéder le 31 décembre de l'année qui suit celle au cours de laquelle sont intervenus la prescription de toutes les actions qui relèvent de la compétence du responsable du traitement visé à l'alinéa 3 et, le cas échéant, le paiement intégral de tous les montants y liés, ainsi que la cessation définitive des procédures et recours administratifs et judiciaires y liés.**"

4. L'actuel article 77 du CRAF donne la faculté à un fonctionnaire compétent de l'AGPR du Service public fédéral Finances de requérir la collaboration des services administratifs de l'État, des parquets et des greffes des cours et de toutes les juridictions, des administrations des Communautés, des Régions, des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes et des communes, ainsi que des établissements et organismes publics concernés¹. Le demandeur indique que ce transfert de données est indispensable dans le cadre de la mission de l'AGPR telle que définie à l'article 4 de l'arrêté royal organique des services opérationnels du Service public fédéral Finances du 3 décembre 2009 (ci-après : l'arrêté royal du 3 décembre 2009). Cette mission consiste d'une part à assurer la perception rapide des dettes et le traitement comptable correct

¹ Article 77, § 1^{er}, 2^e alinéa : "Par "établissements ou organismes publics", on entend les institutions, sociétés, associations, établissements et offices à l'administration desquels l'État, une Communauté ou une Région participe, auxquels l'État, une Communauté ou une Région fournit une garantie, sur l'activité desquels l'État, une Communauté ou une Région exerce une surveillance ou dont le personnel de direction est désigné par le gouvernement fédéral ou un gouvernement de Communauté ou de Région, sur sa proposition ou moyennant son approbation."

des recettes et des remboursements (compétence de perception) et d'autre part à récupérer de façon optimale les dettes qui ne sont pas payées spontanément (compétence de recouvrement).

5. Le projet vise à optimiser cet échange de données en prévoyant la possibilité d'effectuer les demandes de renseignements et la communication de ceux-ci par voie électronique au moyen d'un *échange de données en masse*. En la matière, le demandeur précise qu'on entend par échange de données en masse l'échange de données par voie électronique par lequel les données sont fournies aux services centraux de l'AGPR qui les mettent à leur tour à la disposition des fonctionnaires compétents en vue d'assurer le recouvrement des créances fiscales et non-fiscales concernant un dossier déterminé qui leur a été attribué.

a. Base juridique

6. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD², le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale³ et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement⁴ doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle.
7. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme dans le cas présent, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s), dont la lecture permet déjà de déduire quelles opérations de traitement de données seront effectuées pour leur réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (si cela est déjà possible), le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁵, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées⁶ et les circonstances dans

² Considérant 41 du RGPD : "*Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée "Cour de justice") et de la Cour européenne des droits de l'homme.*"

³ Article 6.1.c) du RGPD.

⁴ Article 6.1.e) du RGPD.

⁵ 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.

⁶ 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.

lesquelles elles seront communiquées, la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

8. Bien que l'échange de données en masse, tel qu'introduit par le projet, n'implique nullement une extension ou modification intrinsèque des pouvoirs accordés aux fonctionnaires de l'AGPR, il semble en l'occurrence recommandé d'examiner les pouvoirs d'investigation en question quant au fond.

b. Finalité

9. 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.
10. L'échange de données (en masse) qui a lieu entre d'une part (les fonctionnaires de) l'AGPR et d'autre part les institutions et organisations visées à l'article 77, § 1^{er} du CRAF a pour but de faciliter le recouvrement amiable et forcé des créances fiscales telles que définies à l'article 2, § 1^{er}, 7^o du CRAF et des créances non fiscales telles que définies à l'article 2, § 1^{er}, 8^o du CRAF, dont le recouvrement est assuré par l'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales, conformément à l'article 1^{er} du CRAF. Il est en effet important que l'AGPR puisse disposer des données permettant de déterminer l'ampleur des avoirs et des revenus des débiteurs concernés.
11. La portée concrète des pouvoirs de perception et de recouvrement de l'AGPR est davantage précisée à l'article 4 de l'arrêté royal du 3 décembre 2009.
12. Dans le cadre d'une demande de renseignements, le demandeur déclare en outre que les transferts de données sont toujours précédés d'une demande spécifique formulée par un fonctionnaire de l'AGPR concernant des personnes déterminées présentant une dette ouverte qui doit être récupérée par l'AGPR et qu'il ne s'agit nullement d'un échange automatisé de données. L'Autorité en prend acte mais demande qu'en la matière, des explications complémentaires soient reprises dans le projet afin d'éviter les ambiguïtés.
13. L'Autorité estime que les finalités envisagées sont déterminées, explicites et légitimes.

c. Responsable du traitement

14. L'article 6, § 3 du CRAF désigne le SPF Finances représenté par le Président du Comité de direction comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD. L'Autorité fait observer que

le demandeur tient ainsi compte des remarques formulées à cet effet dans son avis n° 125/2018 et en prend acte.

d. Minimisation des données/Proportionnalité

15. 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.
16. Comme déjà expliqué ci-dessus, tout traitement de données à caractère personnel nécessaire au respect d'une obligation légale⁷ et à l'exécution d'une mission d'intérêt public doit être encadré par une réglementation qui soit claire et précise dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. La désignation des (catégories de) données à caractère personnel qui seront traitées contribue dans une large mesure à cette exigence de prévisibilité.
17. Il ressort de l'article 77 du CRAF que les services administratifs de l'État, les parquets et les greffes des cours et de toutes les juridictions, les administrations des Communautés, des Régions, des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes et des communes, ainsi que les établissements et organismes publics sont tenus, lorsqu'ils en sont requis par un fonctionnaire chargé du recouvrement des créances fiscales et non fiscales, de lui fournir tous renseignements adéquats, pertinents et non excessifs en leur possession, de lui communiquer, sans déplacement, tous actes, pièces, registres et documents quelconques qu'ils détiennent et de lui laisser prendre tous renseignements, copies ou extraits que ledit fonctionnaire juge nécessaires pour assurer le recouvrement des créances fiscales et non fiscales. Le projet d'article 77, § 3 du CRAF ajoute à cela que les données échangées doivent rester limitées à "*ce qui est pertinent et proportionné à l'objectif de cet échange, et à ce qui apparaît relevant* [NdT : il convient de lire "pertinent"] *au regard des finalités déterminées de recouvrement de l'échange.*" À cet effet, il ressort de l'Exposé des motifs du projet qu'il ne s'agit pas seulement des données financières du redevable même, mais aussi des données qui indiquent l'origine des moyens financiers, par exemple les données en lien avec l'employeur, en vue de faciliter une saisie sur salaire, ou les données limosa⁸ afin de faciliter également des saisies.
18. L'Autorité estime qu'**une telle formulation générale et large des renseignements à réclamer donne difficilement lieu à une prévisibilité suffisante dans le chef des personnes concernées** et dès lors, l'Autorité ne peut pas se prononcer en la matière sur la proportionnalité des traitements envisagés.

⁷ Article 6.1.c) du RGPD.

⁸ Compléter la déclaration Limosa est une obligation pour l'employeur qui souhaite occuper des travailleurs détachés en Belgique, pour de plus amples informations, voir : https://www.international.socialsecurity.be/working_in_belgium/fr/limosa.html.

19. En outre, il ne transparaît nulle part à l'article 77 du CRAF qu'il est possible pour les institutions et organisations consultées de refuser le transfert de certaines données lorsqu'elles estiment que ces données ne sont pas nécessaires dans le cadre de la mission des fonctionnaires demandeurs. Il n'existe donc aucune garantie que le fonctionnaire compétent se contente effectivement de réclamer ces renseignements adéquats, pertinents et non excessifs pour assurer le recouvrement des créances visées.
20. Bien qu'en l'espèce, l'Autorité admette qu'**une liste exhaustive des données à caractère personnel pouvant être traitées le cas échéant ne soit pas souhaitable, elle demande néanmoins de définir explicitement dans le projet au moins les catégories de données à caractère personnel pouvant être réclamées et traitées dans ce cadre.** Cela permettrait d'éviter que les renseignements les plus aléatoires soient réclamés auprès des institutions et organisations visées qui sont obligées, par la loi, d'apporter leur collaboration.

e. Délai de conservation

21. 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.
22. Le projet d'article 77, § 3, 4^e alinéa du CRAF établit que les données reçues lors d'un transfert de données en masse conformément au premier alinéa de ce même article "*ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire au regard de la finalité pour laquelle elles sont collectées, avec une durée maximale de conservation ne pouvant excéder le 31 décembre de l'année qui suit celle au cours de laquelle sont intervenus la prescription de toutes les actions qui relèvent de la compétence du responsable du traitement visé à l'alinéa 3 et, le cas échéant, le paiement intégral de tous les montants y liés, ainsi que la cessation définitive des procédures et recours administratifs et judiciaires y liés.*"
23. L'Autorité constate que les finalités envisagées du traitement justifient un tel délai de conservation maximal et en prend acte. Par ailleurs, compte tenu de l'interdiction de retranscription⁹, l'Autorité estime que le passage "*ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire au regard de la*

⁹ Pour rappel, et comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut "*(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur*" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

finalité pour laquelle elles sont collectées" répète simplement le principe de la limitation du délai de conservation des données à caractère personnel et ne présente dès lors aucune plus-value juridique par rapport à l'article 5.1.e) du RGPD. L'Autorité demande que le passage soit supprimé et que le texte du projet soit adapté en conséquence.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les modifications suivantes s'imposent dans le projet :

- préciser les modalités du transfert de données, et plus concrètement spécifier qu'il s'agit d'un échange de données sur demande et pas d'un transfert de données automatisé (point 12) ;
- définir (au moins) les catégories de données à caractère personnel qui peuvent le cas échéant être réclamées et traitées (point 20).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice