



## Recommandation n° 02/2012 du 8 février 2012

**Objet** : recommandation relative aux principes de base à respecter lors de traitements et d'échanges de données impliquant le SPF Finances (CO-AR-2012-001)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 30 ;

Vu la demande du Service public fédéral Finances, reçue le 24/01/2012 ;

Vu le rapport du Président et du Vice-président ;

Émet, le 8 février 2012, la recommandation suivante :

## I. OBJET DE LA RECOMMANDATION

1. Le Président du SPF Finances soumet à la Commission une note<sup>1</sup> reprenant des principes à respecter lors de traitements de données à caractère personnel auxquels le SPF Finances doit pouvoir procéder dans le cadre de l'exécution des missions qui lui sont légalement confiées, et qui constitueront également le point de départ lors de leur consolidation dans une loi et ses arrêtés d'exécution.
  
2. Le but est d'organiser de manière transparente les traitements de données du SPF Finances ainsi que les échanges de données qui les accompagnent avec aussi bien des instances externes que les services qui relèvent de la compétence du SPF Finances. À cet effet, un cadre légal et réglementaire clair constitue une condition essentielle. Il faut principalement veiller à :
  - 1) permettre l'exécution correcte et efficace des missions dont le SPF Finances est chargé ;
  - 2) organiser les traitements de données de manière telle qu'ils soient effectués dans le respect absolu de la LVP, en accordant une attention particulière au droit des personnes concernées à un traitement de données transparent.
  
3. Alors qu'à l'heure actuelle, la transmission de données à caractère personnel par le SPF Finances relève de la compétence du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale (art. 36*bis* de la LVP), la pratique a démontré que les compétences actuelles de ce comité ne sont pas suffisantes pour permettre de dégager des solutions pour des questions concernant les échanges de données auxquels le SPF Finances est confronté dans son fonctionnement au quotidien. Étant donné que le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale ne traite que la communication électronique de données à caractère personnel par un service public fédéral ou par un organisme public avec personnalité juridique qui relève de l'autorité fédérale, les échanges de données qui ne sont pas prévus par la loi au sein du SPF Finances, entre ses services internes, ne relèvent pas de la compétence de ce comité, de même que les communications de données par des autorités communautaires et régionales.

---

<sup>1</sup> Cette note a été transmise par e-mail le 17 janvier 2012 et reçue par courrier le 24 janvier 2012. Elle reprend les points de vue en la matière du SPF Finances après différentes discussions et concertations entre le SPF Finances et la Commission.

4. Les principes de base repris ci-après visent à établir un certain nombre de directives qui encadrent l'ensemble des échanges de données dans lesquels le SPF Finances joue un rôle (c'est-à-dire non seulement les communications de données *par* le SPF Finances, mais aussi toutes les éventuelles communications de données *au* SPF Finances ainsi que les échanges de données *au sein du* SPF Finances, entre ses services internes) de manière telle que leur conformité avec la LVP soit garantie au maximum.

## II. PRINCIPES DE BASE

5. La Commission reprend et commente ci-après chaque principe de base tel que repris dans la note rédigée par le SPF Finances.
6. **Principe 1** : *"Toutes les finalités pour lesquelles des données à caractère personnel peuvent être traitées par le SPF Finances sont mentionnées en termes suffisamment clairs et précis (mais sans exagération) dans la loi. Cela peut se faire en référence à la législation que le SPF est chargé d'appliquer."*
7. La Commission estime que les différentes missions, qui constituent les finalités, pour lesquelles le SPF Finances peut procéder au traitement de données à caractère personnel ont déjà été reprises dans diverses législations et réglementations. Afin d'éviter que certaines missions dont est chargé le SPF Finances et pour lesquelles il doit procéder à un traitement de données ne soient pas mentionnées dans le projet de loi, la Commission confirme qu'il est préférable de ne pas faire une énumération exhaustive ou limitative des missions pour lesquelles le SPF Finances est compétent. Cela l'amène à conclure qu'une référence aux missions légales est suffisante dans la mesure où la loi spécifie en des termes généraux mais clairs que les données collectées et le traitement de celles-ci par le SPF Finances s'inscrivent exclusivement dans le cadre des missions qui lui sont confiées, d'autant plus que cela répond tout à fait à l'exigence selon laquelle les données à caractère personnel doivent être obtenues pour des finalités déterminées, explicites et légitimes (art. 4, § 1, 2° de la LVP). Le point de départ de ce raisonnement est que le SPF Finances est habilité à traiter toutes les données à caractère personnel nécessaires à une exécution correcte de ses missions définies légalement.
8. À cet égard, il suffit de rappeler le principe que la loi envisagée doit prévoir explicitement que les données obtenues ne peuvent pas être utilisées pour d'autres missions que celles confiées légalement au SPF Finances.

9. **Principe 2** : *"Il est clairement inscrit dans la loi que des données à caractère personnel obtenues de manière légitime par le SPF Finances pour une de ces finalités peuvent être traitées pour les autres finalités mentionnées si elles sont utiles, adéquates, pertinentes et non excessives pour ces autres finalités mentionnées. À ce niveau, les services du SPF Finances collaboreront."*
10. Le principe susmentionné est étroitement lié au principe 1, étant donné que selon ce principe, le traitement ultérieur de données obtenues pour une des missions du SPF Finances est autorisé pour l'exécution de chacune de ses autres missions. Puisqu'un traitement ultérieur compatible avec le traitement de données initial doit être considéré comme admissible en vertu de la LVP, la Commission souscrit à cette position. À ce sujet, elle considère que la personne concernée dont des données ont été collectées en vue d'une des finalités pour lesquelles le SPF Finances doit traiter des données à caractère personnel peut raisonnablement s'attendre à ce que ces mêmes données puissent également être utilisées pour chacune des autres missions confiées au SPF Finances. Ce principe constitue, en tant que tel, une application pure et simple de l'art. 4, § 1, al. 2 de la LVP.
11. **Principe 3** : *"La loi prévoit que c'est le Président du Comité de direction du SPF Finances qui décide, après discussion au sein du Comité de direction, quels types concrets de données à caractère personnel sont échangés, systématiquement ou de manière ad hoc, pour quelles finalités, entre quels services et collaborateurs au sein du SPF Finances, moyennant le respect du point 2."*

*Le Président a la possibilité de soumettre l'échange pour autorisation au Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale. Le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale dispose d'un délai de 15 jours, à compter de cette communication, pour interdire, en tout ou en partie, un échange de données à caractère personnel autorisé par le Président si cet échange n'a pas lieu pour des finalités mentionnées au point 1 ou si l'échange est manifestement inutile ou excessif au regard de ces finalités. À l'échéance de ce délai, l'échange de données peut avoir lieu de manière légitime.*

*Par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, pris sur avis de la Commission de la protection de la vie privée, un échange interdit par le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale peut quand même être autorisé."*

12. Concernant ce principe, la Commission fait tout d'abord remarquer que la désignation du responsable du traitement constitue un élément essentiel de chaque traitement de données

(art. 1, § 4 de la LVP). Une désignation explicite du Président<sup>2</sup> du Comité de direction du SPF Finances comme responsable du traitement est absolument nécessaire.

13. La proposition de faire prendre des décisions nécessaires au fonctionnement interne par le Président du Comité de direction lui-même – qui agit en sa qualité de responsable du traitement – sans qu'une décision du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale soit requise est admise par la Commission. Dans ce cadre, elle fait remarquer qu'il est préférable de fixer les règles de fonctionnement permettant à un service de réclamer au SPF Finances l'obtention de données dans un arrêté organique qui consacrera une attention particulière à la vérification de la conformité de la demande d'obtention des données avec la mission légale du demandeur ainsi qu'à vérifier si ce dernier agit dans le cadre du rôle qui lui est légalement attribué et si seules les données adéquates, pertinentes et non excessives à l'exécution de cette mission légale déterminée sont demandées.
14. Un tel échange interdépartemental de données exige un cadre réglementaire cohérent et transparent qui doit être fixé dans arrêté organique, émanant du Président du SPF Finances, à condition que cet arrêté organique soit soumis au préalable à l'**avis** du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale.
15. Plutôt que d'affirmer que le Président du Comité de direction a toujours la possibilité de soumettre l'échange à l'*autorisation* du comité sectoriel, la Commission préconise que le Président puisse toujours demander l'**avis** au comité sectoriel concernant n'importe quelle question éventuelle relative à un traitement de données auquel il est confronté et pour lequel le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale est compétent.
16. La formulation, par le comité sectoriel, d'une éventuelle interdiction d'un échange déterminé de données autorisé par le Président du Comité de direction n'est pas retenue par la Commission comme étant une compétence revenant au comité sectoriel. Dans les cas où le comité sectoriel octroie des autorisations (voir le point 34), son intervention est toujours obligatoire et le Président du Comité de direction ne peut pas agir de lui-même et prendre des décisions. Pour des échanges de données interdépartementaux, la Commission reconnaît par contre explicitement que le Président du Comité de direction peut intervenir en toute indépendance, de sorte qu'il est tout à fait superflu d'attribuer au comité sectoriel la compétence de revenir sur une décision du Président du Comité de direction lorsqu'il demande une confirmation de sa décision au moyen d'une autorisation.

---

<sup>2</sup> Il appartient au SPF Finances, vu sa réglementation organique, d'indiquer précisément qui ou quelle instance est le responsable du traitement.

17. Pour ce qui dépasse le fonctionnement interne, une intervention du comité sectoriel est requise sous la forme d'une **autorisation**.
18. Il serait préférable de remplacer la possibilité d'autoriser quand même un échange de données interdit par le comité sectoriel au moyen d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, pris après avis de la Commission, par l'affirmation selon laquelle on peut définir, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, pris après avis de la Commission, les cas où un échange de données à caractère personnel ne requiert pas d'autorisation du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale. Ce principe s'applique en effet également à d'autres comités sectoriels (par exemple, art. 8, al. 2 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* ; art. 36bis, al. 2 de la LVP ; art. 11, 3° de la loi du 21 août 2008 *relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth* ; art. 18, § 3 de la loi du 16 janvier 2003 *portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions*).
19. **Principe 4** : *"La loi prévoit que le SPF Finances rédige un règlement interne concernant les modalités régissant l'échange de données à caractère personnel mentionné au point 2. Ce règlement prévoit au moins :*
- *la manière dont un service du SPF Finances adresse à un autre service une demande de mise à disposition de données à caractère personnel, avec notamment une description des finalités pour lesquelles les données à caractère personnel seront utilisées, une description des types de données dont l'échange est demandé et une motivation de la raison pour laquelle les données sont utiles et non excessives pour les finalités mentionnées ;*
  - *la procédure concrète selon laquelle l'échange de données mentionné au point 2 est autorisé au sein du SPF Finances.*
- Ce règlement est soumis pour approbation au Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale."*
20. Compte tenu de ce qui est stipulé au point 14, la présentation de ce règlement au Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale pour approbation doit être comprise comme une présentation pour avis à ce comité.
21. **Principe 5** : *"La loi prévoit que le SPF Finances peut rassembler dans un datawarehouse des données à caractère personnel qu'il a collectées pour les finalités reprises au point 1 au sujet de tous les contribuables ou de très grands groupes de contribuables, ce à des fins d'analyse de risque, d'actions thématiques et sectorielles et de lutte contre la fraude,*

*moyennant une autorisation préalable du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale pour toute nouvelle source de données qui est ajoutée. Dans ce cas, le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale veille particulièrement à ce que le datamining intervienne, là où c'est possible, sur des données à caractère personnel codées, et à ce que le décodage n'ait lieu que si le datamining a révélé de sérieux soupçons d'irrégularité.*

*Si des données à caractère personnel sont collectées auprès d'autres pouvoirs publics, en vue notamment d'être intégrées dans le datawarehouse, cela sera expressément prévu dans l'autorisation octroyée par le comité sectoriel compétent pour autoriser cet échange de données à caractère personnel.*

*Le codage et le décodage ont lieu sous le contrôle du Service de Sécurité de l'information et de Protection de la vie privée (voir le principe 8)."*

22. Ce principe définit ce qu'on appelle le datamining, prévoyant ainsi une base légale pour cette forme codée de traitement de données statistiques qui permet de détecter, à l'aide de critères approfondis et de facteurs de risque, certains phénomènes, les données restant codées pendant l'analyse pour celui qui effectue l'analyse. Seuls les résultats d'analyse seront décodés afin d'effectuer des contrôles ciblés. Vu que des données codées, précisément en raison de la possibilité de décodage, impliquent que les personnes concernées peuvent être identifiées, la Commission souhaite souligner que ces données restent soumises au champ d'application de la LVP (art. 1 de la LVP et A.R. du 13 février 2001).
23. La limitation de l'intervention du comité sectoriel aux seuls cas dans lesquels une nouvelle source de données est ajoutée au datawarehouse est considérée par la Commission comme étant une restriction excessive de la compétence du comité sectoriel. La compétence d'autorisation du comité sectoriel doit en effet concerner tous les aspects du datamining et pas uniquement l'ajout d'une nouvelle source de données.
24. **Principe 6** : *"La loi prévoit que l'échange de données à caractère personnel entre le SPF Finances et des tiers requiert une autorisation préalable du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale.*

*La loi adapte l'article 337 du Code des impôts sur les revenus de manière telle que la communication de données à caractère personnel à des tiers consentie par une autorisation du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale soit considérée comme étant conforme à cet article, à condition que les collaborateurs de l'instance recevant les données soient également tenus au secret professionnel (principe du secret professionnel partagé)."*

25. L'art. 337 du Code des impôts sur les revenus notamment prévoit en effet déjà que toute personne impliquée dans l'application des lois fiscales est tenue au même secret que celui auquel sont tenus les fonctionnaires occupés au sein du SPF Finances et que les renseignements ainsi obtenus ne peuvent pas être utilisés en dehors du cadre des dispositions légales pour l'exécution desquelles ils ont été obtenus. Afin de répercuter ce principe du secret professionnel partagé au niveau de la compétence d'autorisation du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale, la Commission souligne l'importance du principe susmentionné qui vise à garantir la confidentialité des données, non seulement au niveau des fonctionnaires faisant partie des services du SPF Finances mais également dans le chef de ceux occupés auprès de l'instance qui reçoit les données du SPF Finances, et ce dès le moment où intervient la communication des données. De cette manière, le principe du secret professionnel partagé s'applique non seulement aux renseignements fournis en exécution des dispositions légales mais aussi en exécution des autorisations octroyées par le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale.
26. **Principe 7** : *"L'arrêté organique du SPF Finances prévoit la création, au sein du SPF Finances, d'un service distinct ayant une fonction de "clearing house", via lequel tous les échanges de données à caractère personnel se font de manière opérationnelle et qui veille à ce que les échanges de données à caractère personnel soient mis en œuvre conformément à la réglementation, aux autorisations du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale et aux décisions du Président du Comité de direction. Ce service de clearing house fait directement rapport au Président du Comité de direction."*
27. La Commission adhère tout à fait à cette fonction de clearing house, à condition qu'il soit fait référence au point 14 qui rappelle que l'arrêté organique doit être soumis pour avis au comité sectoriel.
28. **Principe 8** : *"L'arrêté organique du SPF Finances prévoit la création, au sein du SPF Finances, d'un Service de Sécurité de l'information et de Protection de la vie privée qui fait directement rapport au Président du Comité de direction. Ce service a une fonction d'avis, de stimulation, de documentation et d'audit interne au niveau de la sécurité de l'information et de la protection de la vie privée. En cas de sérieux doutes d'irrégularité, ce service peut directement porter plainte auprès du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale, sans devoir avertir sa hiérarchie ou lui demander son consentement. Le fonctionnement indépendant du Service de Sécurité de l'information et de Protection de la vie privée est garanti par un statut adapté pour ses membres."*



29. La Commission souscrit également à la création d'un Service de Sécurité de l'information et de Protection de la vie privée, à condition qu'il soit fait référence au point 14 qui rappelle ici aussi que l'arrêté organique doit être soumis pour avis au comité sectoriel.
30. **Principe 9** : *"La loi prévoit que l'accès concret aux données à caractère personnel par les différents membres du personnel du SPF Finances est régi sur la base de profils de fonction et d'accès établis sous la responsabilité du fonctionnaire dirigeant du service du SPF Finances dont l'intéressé fait partie. La loi prévoit que chaque accès fait l'objet d'une journalisation et que les journalisations sont contrôlées par le Service de Sécurité de l'information et de Protection de la vie privée."*
31. L'obligation de journalisation qui doit être reprise dans la loi est considérée par la Commission comme une précision de l'art. 16, § 4 de la LVP, ce qu'elle ne peut qu'accueillir favorablement. La Commission souhaite toutefois que la manière concrète d'organiser la journalisation soit davantage développée dans l'arrêté organique du SPF Finances, afin de compléter et de concrétiser une telle obligation de journalisation de la loi.
32. **Principe 10** : *"Le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale octroie des autorisations dans les cas susmentionnés, mais peut également émettre des recommandations, approuver des politiques de sécurité et traiter des plaintes relatives à une violation supposée de la vie privée par le SPF Finances. Pour les affaires relatives aux Finances, le SPF Finances fait office d'institution de gestion."*
33. Ce principe définit les compétences du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale et étend ainsi la compétence existante du Comité.
34. En ce qui concerne la compétence d'autorisation, le principe susmentionné vise d'une part la communication au départ du SPF Finances vers des instances externes (principe 6) et d'autre part le datamining pour le couplage de sources de données internes (principe 5). Toutefois, on n'aborde pas davantage l'hypothèse d'une communication de données provenant de services externes vers le SPF Finances. Cet aspect est uniquement abordé de manière indirecte dans le principe 5, alinéa 2, qui stipule *"Si des données à caractère personnel sont collectées auprès d'autres pouvoirs publics, en vue notamment d'être intégrées dans le datawarehouse, cela sera expressément prévu dans l'autorisation octroyée par le comité sectoriel compétent pour autoriser cet échange de données à caractère personnel."*

35. Par souci d'exhaustivité, ce principe devrait par conséquent être complété au sens où, pour des flux de données *vers* le SPF Finances, une autorisation du comité sectoriel compétent pour l'instance d'où émanera la communication sera requise. Si aucun des comités sectoriels déjà existants ne s'avère compétent – lorsqu'il s'agit d'une matière communautaire ou régionale –, la Commission estime que la responsabilité incombe à l'autorité communautaire ou régionale. La Commission considère qu'il faut préciser que pour des flux de données *vers* le SPF Finances, l'avis technique et juridique n'est pas fourni par le SPF Finances, mais qu'un tel avis est requis de l'institution de gestion du comité sectoriel compétent pour l'instance d'où émanera la communication.
36. En ce qui concerne la désignation – dans le principe susmentionné – du SPF Finances comme étant l'institution de gestion pour des flux de données *provenant du* SPF Finances, la Commission recommande que Fedict intervienne aussi en tant qu'institution de gestion pour ces cas. Toutefois, complémentairement à cela, le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale doit toujours disposer de la possibilité de demander un avis au SPF Finances s'il le juge nécessaire.
37. Selon la nature de la demande d'autorisation, à savoir selon qu'il s'agit d'un flux de données entrant ou sortant, on peut penser à la possibilité de prévoir deux chambres distinctes au sein du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale.
38. **Principe 11** : *"Si l'intéressé fait l'objet de devoirs d'enquête fiscaux ou de devoirs d'enquête préalables à la fixation d'une amende, pris en vertu des obligations légales ou réglementaires, les articles 9, 10, § 1 et 12 de la loi vie privée ne s'appliquent pas, pour autant que leur application puisse nuire à l'enquête, et ce uniquement pour la durée de cette dernière."*
39. La Commission souhaite qu'en ce qui concerne la suspension des droits de la personne concernée, à savoir le droit à l'information, le droit d'accès et le droit d'opposition, on fasse preuve de la prudence nécessaire. Elle émet donc la plus grande réserve quant au manque de critères permettant de déterminer le moment à partir duquel une enquête fiscale commence et se termine (période durant laquelle l'intéressé est privé de son droit à l'information et de ses droits d'accès et d'opposition). Ces droits constituent en effet un mécanisme de protection extrêmement important. C'est principalement l'abandon du droit à l'information qui est problématique, vu l'exigence de transparence. La privation du droit d'accès et du droit d'opposition soulève également des questions, étant donné qu'une enquête fiscale peut durer longtemps. Ce principe exige des critères précis permettant de déterminer le début et la fin d'une enquête fiscale.

**PAR CES MOTIFS,**

**la Commission recommande**

qu'un caractère normatif soit donné à chacun des principes susmentionnés en les fixant dans une loi, moyennant la prise en considération des remarques susmentionnées.

L'Administrateur ff,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere