

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données concernant l'avant-projet de loi ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des Contributions Directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises et portant modification de différentes lois les concernant**

Délibération n°50/2007 du 23 mai 2007

Conformément à l'article 32, paragraphe 3, lettre (e) de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après désignée « la loi du 2 août 2002 »), la Commission nationale pour la protection des données a entre autres pour mission d'« être demandée en son avis sur tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que sur toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi ».

C'est dans cette optique, et faisant suite à la demande lui adressée par Monsieur le Ministre des Communications en date du 21 mai 2007 que la Commission nationale entend présenter ci-après ses réflexions et commentaires au sujet de l'avant-projet de loi prémentionné.

Celui-ci a pour objet d'instaurer une coopération interadministrative à trois niveaux, qui englobe neuf administrations différentes :

- l'échange d'informations – dans la mesure du possible de manière informatique – entre les deux administrations fiscales que sont l'Administration des Contributions directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (Chapitre I de l'avant-projet de loi) ;
- l'échange de certaines données entre l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Douanes et Accises et Inspection du Travail et des Mines (Chapitre II de l'avant-projet de loi) ;
- l'échange de données entre les deux administrations fiscales, d'une part, et l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale et le Centre Commun de la Sécurité Sociale, d'autre part ; l'échange de données entre l'Administration des Contributions Directes, d'une part, et la Caisse Nationale des Prestations Familiales et le Fonds Nationale de Solidarité, d'autre part ; la transmission d'informations relatives à la détention des véhicules automoteur par le Ministère des Transport aux deux administrations fiscales ainsi qu'à l'Administration des Douanes et Accises (Chapitre III de l'avant-projet de loi).

Selon les auteurs de l'avant-projet de loi, l'échange d'informations entre les différentes administrations a notamment comme finalités :

- l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations ;
- la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale ;
- la garantie du principe de l'égalité des citoyens et des entreprises devant l'impôt.

La Commission nationale pour la protection des données (ci-après « la Commission nationale ») voudrait relever d'emblée qu'elle comprend parfaitement la volonté du gouvernement de doter les administrations fiscales d'un système informatique moderne et performant, de permettre certains échanges de données et de favoriser une collaboration effective dans le cadre de la poursuite des finalités ci-avant mentionnées. Elle note par ailleurs que l'avant-projet de loi s'inscrit dans un contexte de simplification des procédures et de réduction des charges administratives des contribuables.

En revanche, le développement des échanges et partages d'informations entre les administrations publiques soulève par nature des interrogations quant à la préservation des libertés et droits fondamentaux, notamment la protection de la vie privée et des données personnelles. Dans l'exercice de sa mission de conseiller le gouvernement sur divers projets, la Commission nationale peut être amenée à exprimer des recommandations quant aux options les plus compatibles avec les principes de la protection des données personnelles.

Dans les développements qui suivent, la Commission nationale aborde les points les plus importants qui se dégagent de son examen de l'avant-projet de loi.

Bien que le texte de l'avant-projet de loi n'utilise pas le terme « interconnexion » tel qu'il est prévu aux articles 2 lettre (j) et 16 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après « la loi du 2 août 2002 »), les auteurs de l'avant-projet de loi font expressément référence à l'article 16 de la loi du 2 août 2002 dans le commentaire de l'article 1.

Aux termes du paragraphe (3) de l'article 16, « *l'interconnexion n'est autorisée que dans le respect des finalités identiques ou liées...* ». Le législateur a en fait voulu renvoyer par cette disposition à la notion de compatibilité des finalités des traitements à interconnecter.

Se pose dès lors la question de savoir si les données détenues par les différentes administrations ne seront traitées par d'autres administrations interconnectées aux premières que de manière compatible avec les finalités pour lesquelles elles ont été collectées à l'origine. Suivant la doctrine, les finalités d'un traitement ultérieur sont réputées compatibles si la personne concernée a raisonnablement pu les prévoir.

Tout comme les auteurs de l'avant-projet de loi, la Commission nationale estime que tel sera généralement le cas en ce qui concerne le partage de données, moyennant interconnexion, entre l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, alors que chacune traite les données à des fins d'établissement et de perception des impôts, droits et taxes qui relèvent de sa propre compétence légale.

Ceci vaut également pour l'échange de données entre l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, d'une part, et l'Administration des Douanes et Accises, d'autre part, alors qu'il est limité à des aspects de perception de la TVA et de droits de douane à l'importation de biens en provenance de pays tiers non membres de l'Union européenne et se situe donc dans le cadre du même intérêt public.

Il en va cependant autrement en ce qui concerne l'échange de données entre les administrations fiscales et toutes les autres administrations dont les finalités primaires des traitements de données respectifs sont d'une toute autre nature que l'établissement, la perception et le recouvrement d'impôts, droits et taxes. En effet, au regard de l'article 16 de la loi du 2 août 2002, ces échanges de données posent, entre autres, le problème de la compatibilité entre les finalités découlant de la mission des administrations fiscales et de celles des autres administrations.

L'article 16 pose en ses paragraphes (2) et (3) un certain nombre de conditions supplémentaires auxquelles l'interconnexion doit répondre pour être licite :

- permettre d'atteindre des objectifs légaux présentant un intérêt légitime pour les responsables des traitements
- ne pas entraîner de discrimination ou de réduction des droits, libertés et garanties pour les personnes concernées
- être assortie de mesures de sécurité appropriées
- tenir compte du type de données faisant l'objet de l'interconnexion
- ne pas aboutir à vider de sa substance le secret professionnel auquel les responsables des traitements sont le cas échéant soumis

Dans les cas où le législateur entend - comme en l'espèce - autoriser une interconnexion de données par une loi, il résulte des travaux parlementaires relatifs au projet de loi ayant mené à la loi du 2 août 2002 que « *l'élaboration de textes législatifs ou réglementaires autorisant une interconnexion de données devraient s'inspirer de la ratio des dispositions de l'article 16* » (document parlementaire 4735/13, p. 30).

Or, à la lecture de l'avant-projet de loi, il y a lieu de constater que ce dernier se limite à instaurer le principe de l'interconnexion des données, respectivement de la coopération administrative à plusieurs niveaux par un échange de données, sans pour autant arrêter ou préciser les critères de délimitation, les conditions et les restrictions que devra respecter l'interconnexion de données envisagée.

La Commission nationale est cependant d'avis que l'avant-projet de loi sous examen devrait prévoir et fixer des critères et conditions au sens de l'article 16 de la loi du 2 août 2002. Ceci nous semble en particulier indispensable pour voir précisé la portée des articles 4, 7 et 8 de l'avant-projet de loi. Notons que le Conseil d'Etat, dans son avis du 30 janvier 2007 relatif au projet de loi n° 5554 portant modification de la loi du 2 août 2002, reste lui aussi « *convaincu que l'interconnexion de données constitue une opération délicate devant être entourée d'un maximum de garanties* ».



Les auteurs de l'avant-projet de loi laissent le soin au pouvoir réglementaire de déterminer les conditions, modalités et pratiques dans lesquels les échanges de données pourront avoir lieu.

Au stade actuel, la Commission nationale se trouve dès lors dans l'impossibilité d'apprécier dans le présent avis si les échanges de données envisagés dans l'avant-projet sont susceptibles de respecter à chaque fois la « ratio » des dispositions de l'article 16 de la loi du 2 août 2002.

En effet, plusieurs questions restent ouvertes :

- Quels fichiers et catégories de données feront l'objet des échanges de données ?
- Quelles sont les garanties en termes de confidentialité et sécurité des données ?
- Les données protégées par un secret prévu par la loi seront-elles exclues ou bénéficieront-elles d'une protection particulière ?

Le législateur ne pourra mesurer toute la portée des interconnexions, ni vérifier leur proportionnalité, si le futur texte de loi n'intègre pas d'ores et déjà les conditions et garanties auxquelles elles devront répondre.

Il devra s'assurer du respect de l'article 8.2. de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui prévoit qu'il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la défense d'un certain nombre d'intérêts publics légitimes.

Il aura à cœur d'éviter d'autoriser la mise en place successive d'interconnexions généralisées de fichiers publics, aussi importantes et nobles les finalités soient-elles. Il faut en effet garder à l'esprit qu'à la fin des années soixante-dix, l'adoption des législations européennes de protection des données procédait notamment de la volonté de protéger le citoyen contre des projets consistant à interconnecter l'ensemble des fichiers publics.

Il convient donc de rechercher un équilibre satisfaisant entre simplification administrative, efficacité et respect du droit à la vie privée dans la société de l'information.

En ce sens, la Commission nationale préconise notamment :

1. de prévoir une nomenclature précise des données échangées par les différents organismes publics en procédant à une énumération limitative par fichier public, étant donné que les catégories de données recensées seront différentes d'une administration à l'autre
2. de prévoir des garanties spécifiques pour les catégories particulières de données visées aux articles 6 et 8 de la loi du 2 août 2002

3. de définir pour chaque type de coopération administrative la nature exacte de l'échange de données (p.ex. fichiers communs moyennant interconnexion entre deux ou plusieurs administrations ou communication « one way » par transmission, le cas échéant, systématique, sur demande ou spontanée) ; il faut en effet garder à l'esprit que dans l'optique de responsabilisation empruntée par la loi du 2 août 2002, les différentes administrations ne seront plus « maîtres » de leurs fichiers, dans la mesure où d'autres organismes auront accès aux données ;

4. de prévoir des garanties au niveau de la confidentialité des données et de la sécurité des traitements au sens des articles 21, 22, 23 et 25 de la loi du 2 août 2002

La Commission nationale est bien entendu disposée à conseiller le gouvernement sur ces points, notamment au niveau de l'élaboration des spécifications textuelles.

Enfin la Commission nationale voudrait relever qu'un groupe de travail interministériel est actuellement en train de préparer la réforme de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physique et morale et le répertoire général des personnes.

Une importance cruciale reviendra aux mesures et garanties que le futur projet de loi prévoira dans l'intérêt de la protection des données personnelles et pour éviter des consultations et interconnexions abusives des données contenues dans les fichiers publics organisés par référence au numéro d'identité national.

Ces garanties comprendront prévisiblement aussi des mesures techniques et architectures sécurisées dont l'administration publique se dotera pour renforcer la confiance des citoyens dans l'administration électronique (par exemple mécanismes des « banques carrefour » en Belgique ou du numéro hautement sécurisé de la « Bürgerkarte » autrichienne).

En fonction des choix qui seront opérés les interconnexions licites, comme celles prévues dans l'avant-projet de loi sous examen, gagneront autant en terme de sécurité et confidentialité des données.

Ainsi décidé à Luxembourg en date du 23 mai 2007

La Commission nationale pour la protection des données

Gérard Lommel  
Président

Pierre Weimerskirch  
Membre effectif

Thierry Lallemand  
Membre effectif



