



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 243/2021 du 17 décembre 2021

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal n° 56 relatif aux remboursements en matière de taxe sur la valeur ajoutée en faveur des assujettis établis dans un Etat membre autre que l'Etat membre de remboursement et des assujettis non établis dans la Communauté (CO-A-2021-236)

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 Yves-Alexandre de Montjoye, 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 « 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* (ci-après « 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 « LTD »);

Vu la demande d'avis de Monsieur Vincent Van Peteghem, Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude, reçue le 27 octobre 2021;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar;

Émet, le 17 décembre 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude, (ci-après « le demandeur ») a sollicité, le 27 octobre 2021, l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal n° 56 relatif aux remboursements en matière de taxe sur la valeur ajoutée en faveur des assujettis établis dans un Etat membre autre que l'Etat membre de remboursement et des assujettis non établis dans la Communauté (ci-après « le projet »).
2. Le projet entend remplacer l'AR n°56 du 9 décembre 2009¹.
3. A l'occasion de l'introduction de la demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que la demande se limitait aux articles 6, 25 et 32 du projet. Ces articles énumèrent les données à caractère personnel devant figurer dans la demande de remboursement de la TVA belge en faveur des requérants établis dans un autre État membre (article 6) et dans la demande de remboursement de la TVA ayant grevé une opération² dans un Etat membre autre que la Belgique en faveur des requérants établis en Belgique (article 25).
4. A l'occasion de l'introduction de sa demande d'avis, le fonctionnaire délégué a indiqué que ces deux articles étaient largement inchangées par rapport à ce qui était prévu par l'AR n°56 du 9 décembre 2009. Les données à caractère personnel dont le traitement est prévu par ces articles sont en outre énumérées à l'article 8 de la directive 2008/9/CE³.
5. L'article 32 du projet énumère quant à lui les données à caractère personnel devant figurer dans la demande de remboursement de la TVA en faveur des requérants établis dans un Etat tiers⁴.

¹ MB 17.12.2009

² Livraison de bien, fourniture de service ou importation de biens

³ *Op. cit.* (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:044:0023:0028:fr:PDF>), où elles sont qualifiées d'« informations ».

⁴ Art. 32. § 1er. La demande de remboursement comporte les renseignements suivants :

1° le nom et l'adresse complète du requérant ;

2° une adresse de contact par voie électronique ;

3° une description des activités professionnelles du requérant pour lesquelles les biens ou les services sont acquis ;

4° la période de remboursement couverte par la demande ;

5° une déclaration du requérant selon laquelle il n'a effectué au cours de la période de remboursement aucune livraison de biens ou prestation de services réputée avoir eu lieu en Belgique, à l'exception des opérations visées à l'article 29, 2° ;

6° le numéro d'identification à la T.V.A. ou le numéro d'enregistrement fiscal du requérant dans le pays où il a le siège de son activité économique ou à défaut d'un tel siège, son domicile ou sa résidence habituelle ;

7° le montant total de la taxe sur lequel porte la demande ;

8° ses données bancaires, y compris les données d'identification de l'institution bancaire ;

9° une déclaration du requérant par laquelle il s'engage à rembourser tous les montants indument perçus.

6. Il ressort du rapport au Roi que, sur ce dernier point, le projet a pour objectif d'aligner les conditions et la procédure d'exercice du droit au remboursement de la TVA, applicables aux assujettis établis en dehors de l'Union européenne⁵, sur les modalités applicable aux assujettis établis dans un Etat membre distinct de celui du remboursement⁶.

II. EXAMEN DU PROJET

1. Observation liminaire

7. Les observations formulées ci-après ne sont à prendre en considération que pour ce qui concerne les traitements de données relatives à des personnes physiques assujetties. En effet, l'Autorité rappelle que le RGPD ne s'applique qu'aux traitements de données liées à des personnes physiques identifiées ou identifiables, à savoir, des données à caractère personnel au sens de l'article 4.1 du RGPD.

2. Base juridique et principe de légalité

8. L'Autorité rappelle que – conformément à une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la Constitution et de l'article 6.3 du RGPD – toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une « *disposition légale suffisamment précise* » qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise définit les éléments essentiels des traitements de données à caractère

Outre les renseignements indiqués à l'alinéa 1er, pour chaque facture ou document d'importation, la demande de remboursement inclut les renseignements suivants :

1° un numéro d'ordre ;

2° sauf en cas d'importation, le nom et l'adresse complète et le numéro d'identification à la T.V.A. comprenant les lettres BE du fournisseur ou du prestataire, visé à l'article 50 du Code ;

3° la date et le numéro de la facture ou du document d'importation ;

4° la base d'imposition et le montant de la taxe, libellés en euros ;

5° le montant déductible de la taxe calculé conformément à l'article 30 et libellé en euros ;

6° le cas échéant, la proportion déductible calculée conformément à l'article 30, § 3, exprimée sous forme de pourcentage ;

7° la nature des biens et des services acquis.

§ 2. Si, au cours de la période de remboursement, l'assujetti a effectué en Belgique des opérations visées à l'article 29, 2°, a) et b), la demande de remboursement est accompagnée, outre les informations visées au paragraphe 1er, des documents suivants :

1° les copies des factures émises ;

2° les documents justifiant l'application d'une exemption de la taxe.

⁵ Auxquels la treizième directive 86/560/CEE du Conseil du 17 novembre 1986 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et applicable

⁶ Auxquels la directive 2008/9/CE du Conseil du 12 février 2008 définissant les modalités du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, prévu par la directive 2006/112/CE, en faveur des assujettis qui ne sont pas établis dans l'État membre du remboursement est applicable

personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique⁷. Le pouvoir exécutif ne peut en principe être habilité qu'en vue de l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

9. Par souci de lisibilité, l'Autorité recommande de mentionner, dans le projet, les articles du Code de la TVA (ci-après « CTVA ») habilitant le Roi à arrêter les modalités d'exercice du droit au remboursement de la TVA.
10. En outre, il ressort du rapport au Roi que le projet entend « moderniser » la procédure de demande de remboursement de la TVA en faveur des requérants établis dans un Etat tiers, notamment en raison de l'augmentation potentielle des demandes résultant du Brexit. Cependant, alors que cette procédure est régie par la treizième directive TVA⁸, l'Autorité relève que le projet se limite à remplacer l'actuel AR n°56, qui ne comportait aucune disposition transposant la treizième directive. L'Autorité estime par conséquent que les normes transposant la treizième directive doivent également être adaptées voire abrogées⁹.
11. Pour le surplus, le(s) traitement(s) de données à caractère personnel auquel (auxquels) le projet donne lieu repose(nt) sur l'article 6.1.c) du RGPD et la demande d'avis ne comporte pas d'indications manifestes que, dans le présent contexte, des traitements de données impliquant un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées auraient lieu¹⁰.
12. Dans ce cas, il suffit que la (les) finalité(s) du traitement¹¹ et le responsable du traitement soient mentionnés dans une loi au sens formel. Les autres éléments du traitement¹² pouvant dès lors être précisés dans un arrêté d'exécution, à condition que la loi prévoise une délégation claire à cet effet.
13. L'Autorité examine ci-après si ces conditions sont remplies.

⁷ Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt Rotaru c. Roumanie, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26)

⁸ *Op. cit.*, note 2

⁹ Le demandeur s'assurera notamment de l'adéquation entre le Chapitre 3 du projet et l'AR n°31 du 2 avril 2002 relatif aux modalités d'application de la taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne les opérations effectuées par les assujettis qui ne sont pas établis en Belgique et en particulier de la délégation au Ministre des Finances ou à son délégué qu'il contient (à l'art. 6, §3, al. 2 inséré par l'AR du 29 juin 2021 (MB 1.07.2021))

¹⁰ A noter que c'est au responsable du traitement qu'il incombe d'évaluer pour chaque traitement de données concret si ce dernier implique ou non un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées

¹¹ Voir également l'article 6.3) du RGPD.

¹² A savoir le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de la (des) finalité(s), le délai de conservation des données, les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées et la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

3. Finalités

14. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
15. La finalité du traitement est de permettre aux personnes concernées de demander un remboursement de la TVA et de démontrer qu'elles sont dans les conditions prévues par la loi. Le traitement de ces données vise donc à permettre de vérifier si la personne peut bénéficier de ce remboursement¹³. Il permet aussi de procéder par la suite, si nécessaire, à des contrôles visant à déceler les fraudes éventuelles, en vue de la restitution des sommes indûment perçues et de l'application des sanctions prévues par le CTVA.
16. L'Autorité estime que ces finalités sont déterminées, explicites et légitimes, conformément au principe de limitation des finalités énoncé à l'article 5.1. b) du RGPD. En outre, la finalité de remboursement est au bénéfice de la personne concernée.
17. A l'occasion de l'introduction de la demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que la finalité consacrée à l'article 55.1. du Règlement (UE) 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée¹⁴ était également applicable aux traitements prévus par le projet. L'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne en raison du fait qu'un tel procédé pourra "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur". Toutefois, en l'espèce, l'Autorité estime qu'il serait opportun de faire référence aux « *finalités de l'article 55.1 du Règlement (UE) No 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010* » dans le CTVA.

¹³ Il ressort des articles 61 et 62 CTVA que les données à caractère personnel sont traitées aux fins de vérifier l'exacte perception de la taxe à sa charge ou à la charge de tiers.

¹⁴ « (...)

Ces informations peuvent être utilisées pour déterminer l'assiette, ou pour la perception ou le contrôle administratif des impôts aux fins de la détermination de l'assiette.

Ces informations peuvent également être utilisées pour établir d'autres prélèvements, droits et taxes relevant de l'article 2 de la directive 2008/55/CE du Conseil du 26 mai 2008 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures [\(9\)](#).

En outre, elles peuvent être utilisées à l'occasion de procédures judiciaires pouvant entraîner des sanctions, engagées à la suite d'infractions à la législation fiscale, sans préjudice des règles générales et des dispositions légales régissant les droits des prévenus et des témoins dans le cadre de telles procédures » (J.O. 12.10.2010, L 268/1)

18. L'Autorité est par ailleurs consciente que ces données feront également l'objet de traitements pour des finalités spécifiques¹⁵. Toutefois, ces traitements – au sujet desquels l'Autorité s'est déjà prononcée¹⁶ - dépassent la saisine de l'Autorité dans le cadre du présent avis. Par conséquent, l'Autorité se contente d'attirer l'attention du demandeur sur l'impact potentiel de ces traitements¹⁷ sur l'importance de l'ingérence et donc, sur la nécessité de déterminer les éléments essentiels des traitements dans la loi plutôt que dans un arrêté royal.

4. Délai de conservation

19. 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 (principe de "minimisation des données").

20. A l'occasion de l'introduction de la demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que les délais de conservation des données à caractère personnel étaient ceux visés à l'article 5 de la loi du 3 août 2012 portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisées par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions.

21. L'Autorité constate que le délai d'un an (après la prescription de toutes les actions qui relèvent de la compétence du responsable du traitement)¹⁸ mentionné à l'article 5, §1^{er} *in fine* de la loi du 3 août 2012 concerne les données à caractère personnel qui résultent des traitements dans le datawarehouse¹⁹. Il en résulte que ni le CTVA, ni la loi du 3 août 2012 précitée, ni le projet, ne prévoient un délai de conservation des données à caractère personnel traitées.

22. En revanche, l'article 18 du Règlement 904/2010 susmentionné dispose qu' « *afin de permettre l'utilisation des informations (...) dans le cadre des procédures prévues par le présent règlement, ces informations sont disponibles pendant une période d'au moins cinq ans à compter de la fin de la première année civile au cours de laquelle il faut permettre l'accès aux informations* ».

¹⁵ Voy. par exemple la loi du 13 avril 2019 introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales

¹⁶ Voy. l'avis 125/2018 du 7 novembre 2018 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-125-2018.pdf>)

¹⁷ En particulier si le traitement de données à caractère personnel devait avoir lieu dans le cadre d'une procédure exclusivement automatisée au terme de laquelle est prise une décision qui produit des effets juridiques concernant la personne concernée ou qui l'affecte de manière significative, y compris via un profilage

¹⁸ « *et, le cas échéant, la cessation définitive des procédures et recours administratifs et judiciaires ainsi que du paiement intégral de tous les montants y liés* »

¹⁹ Les articles 11 et suivants concernent quant à eux les traitements réalisés en vue de la préparation, l'organisation, la gestion et le suivi des enquêtes menées par les services compétents du SPF Finances

23. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il y a lieu de déterminer et d'indiquer dans le projet les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement (et de réconcilier les délais de l'article 5 de la loi du 3 août 2012 avec ceux – certes critiquables²⁰ - du Règlement 904/2010).

5. Responsable du traitement

24. A l'occasion de l'introduction de la demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que le SPF Finances était désigné comme responsable du traitement par l'article 2 de la loi du 3 août 2012.
25. L'Autorité en prend acte, mais recommande de préciser dans le CTVA que « *Le Service public fédéral Finances représenté par le Président du Comité de direction est le responsable du traitement (...), conformément à la loi du 3 août 2012 portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisées par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, pour le traitement des données à caractère personnel qui sont nécessaires pour la mise en œuvre du présent Code* »²¹.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime que :

- les normes transposant la treizième directive doivent également être adaptées voire abrogées (point 10) ;
- les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement doivent figurer dans le projet (point 23) ;

recommande :

- de mentionner, dans le projet, les articles du CTVA habilitant le Roi à arrêter les modalités d'exercice du droit au remboursement de la TVA (point 9) ;
- de faire référence aux « *finalités de l'article 55.1 du Règlement (UE) No 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010* » dans le CTVA (point 17) ;
- de préciser dans le CTVA que « *Le Service public fédéral Finances représenté par le Président du Comité de direction est le responsable du traitement (...), conformément à la loi du 3 août*

²⁰ Voy. les Observations formelles du CEPD sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement(UE) n°904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, formulées le 6 mars 2018, recommandant « *fortement* » de réexaminer cette disposition et estimant qu' « *une période de conservation des données maximale pour toutes les données à caractère personnel traitées en vertu de la proposition devrait être fixée, avec des exceptions possibles uniquement dans des circonstances exceptionnelles dûment justifiées* » (https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-03-06_formal_comments_vat_fraud_az_final_fr_0.pdf, point 2.3.2.)

²¹ Sur le modèle du libellé de l'article 201.39 du Code des droits et taxes divers

2012 portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisées par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, pour le traitement des données à caractère personnel qui sont nécessaires pour la mise en œuvre du présent Code » (point 25).

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