



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 78/2022 du 22 avril 2022

Objet : Demande d'avis sur (1) le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal portant obligation d'adresser électroniquement les avis et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession, déterminant des modalités concernant cette notification et portant modification de l'article 7 de l'arrêté royal du 31 mars 1936 portant règlement général des droits de succession et sur (2) le projet d'arrêté ministériel portant modification de l'arrêté ministériel fixant les modalités relatives à l'envoi électronique des avis et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession (CO-A-2022-060)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Madame Marie-Hélène Descamps, Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

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 du Ministre des Finances, Vincent Van Peteghem, reçue le 9 mars 2022 ;

émet, le 22 avril 2022, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. Le Ministre du gouvernement fédéral qui est chargé des Finances sollicite l'avis de l'Autorité sur (1) le projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal portant obligation d'adresser électroniquement les avis et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession, déterminant des modalités concernant cette notification et portant modification de l'article 7 de l'arrêté royal du 31 mars 1936 portant règlement général des droits de succession* et (2) sur le projet d'arrêté ministériel *portant modification de l'arrêté ministériel fixant les modalités relatives à l'envoi électronique des avis et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession* (ci-après « le projet d'AR » et « le projet d'AM »).
2. A l'instar de ce qui est imposé aux établissements bancaires (communication à l'administration fiscale du solde des avoirs des défunts à leur décès), l'article 103 du Code des droits de succession impose aux assureurs professionnels de notifier à l'administration fiscale les détails¹ des contrats d'assurance portant sur des meubles (incendie, vol, ...) contractés par leur client ou le conjoint de leur client dans le mois suivant le jour où ils ont connaissance de leur décès.
3. Ainsi qu'il ressort du titre du chapitre du Code des droits de succession dans lequel sont insérés les articles 96, 97 et 103, la finalité de ces communications obligatoires de données à caractère personnel est de permettre à l'administration fiscale compétente d'évaluer la véracité des déclarations des héritiers quant aux avoirs du défunt (reprises dans la déclaration de succession) et d'établir le montant des droits de succession dû par les héritiers du défunt.
4. L'article 103 du Code des droits de succession délègue au Roi la possibilité d'imposer la communication par voie électronique de ces renseignements et de définir des modalités complémentaires. C'est l'objet des projets d'AR et d'AM soumis pour avis.
5. Seules les dispositions qui appellent des remarques de la part de l'Autorité sont commentées ci-après.

¹ Soit « 1° le nom ou la raison sociale et le domicile de l'assureur ; 2° les nom, prénoms et domicile de l'assuré ainsi que la date de son décès ou du décès de son conjoint ; 3° la date, le numéro et la durée de la police ou des polices en cours et la valeur pour laquelle les objets sont assurés, 3° en cas de pluralité d'assureur, d'une façon précise, les divers co-assureurs. ».

II. Examen

6. Pour imposer la communication par voie électronique des données visées à l'article 103 du Code des droits de succession, l'auteur des projets d'AR et d'AM se calque sur ce qui est de mise en matière de communication des listes 201 en matière bancaire et complète donc les AR et AM du 22 juillet 2019 et du 23 juillet 2019²³ en ce sens.

Non soumission de tous les assureurs qui réalisent par voie électronique des notifications en exécution de l'article 103 du Code des droits de succession à l'obligation d'utiliser une connexion SFPT.

7. Les communications de données imposées en vertu de l'article 103 du Code des droits de succession constituent des obligations légales de traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 6.1.c du RGPD. Outre le fait que pour pouvoir imposer une obligation de traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 6.1.c du RGPD, une telle disposition légale doit être nécessaire, proportionnée et légitime au but recherché, il faut, comme le souligne le Groupe de travail « Article 29 », prédécesseur en droit du Comité européen de la protection des données, qu'elle remplisse « *toutes les conditions requises pour rendre l'obligation valable et contraignante* »⁴ et que son libellé soit donc être clair et précis de telle sorte que le responsable du traitement soumis à cette obligation ne dispose de marge d'appréciation quant à la façon de réaliser le traitement de données à caractère personnel nécessaire au respect de son obligation légale⁵.
8. Il ressort des projet d'AR et AM que certains assureurs seront tenus de communiquer les avis ou listes visées à l'article 103 du Code des droits de succession par connexion SFTP et d'autres pas sans qu'il apparaisse clairement lesquels le sont et lesquels ne le sont pas et sans que les projets d'AR et d'AM ne déterminent aucune exigence de sécurisation des transferts de données, pour les communication de données qui n'ont pas lieu par connexion SFTP (sauf à simplement prévoir une

² AR du 22 juillet 2019 relatif à l'envoi électronique des informations et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession déterminant des modalités concernant cette notification et portant modification de l'article 7 de l'AR du 31 mars 1996 portant règlement général des droits de succession – AM du 23 juillet 2019 fixant les modalités relatives à l'envoi électronique des informations et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession.

³ À propos desquels l'Autorité s'est déjà prononcée aux termes de son avis 125/2019 du 19 juin 2019 sur (1) le projet d'AR portant obligation d'adresser électroniquement les avis et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession, déterminant des modalités concernant cette notification et portant modification de l'article 7 de l'AR du 31 mars 1936 portant règlement général des droits de succession et sur (2) le projet d'AM fixant les modalités relatives à l'envoi électronique des avis et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession.

⁴ Groupe de travail « Article 29 », Avis 06/2014 sur la notion d'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement des données au sens de l'article 7 de la directive 95/46/CE, p. 21.

⁵ Groupe de travail « Article 29 », Avis 06/2014 sur la notion d'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement des données au sens de l'article 7 de la directive 95/46/CE, p. 22.

« *connexion électronique sécurisée* » sans autre précision dans l'AM quant à la méthode de sécurisation à utiliser pour garantir la sécurité en transit de l'envoi du fichier-zip contenant la ou les notifications à faire en application de l'article 103 du Code des droits de succession).

9. Il convient donc que le projet d'AR détermine de manière plus claire et conforme aux exigences en matière de protection des données quels sont les assureurs qui sont tenus d'utiliser une connexion SFTP. A cet égard, si l'intention est d'utiliser comme critère de distinction le nombre de notifications réalisées par an – comme on pourrait le déduire de l'article 2 en projet de l'AR précité du 22 juillet 2009 -, l'Autorité constate qu'un tel critère n'est pas compatible avec le RGPD étant donné qu'il est indiqué de prévoir des obligations de sécurisation de tous ces transferts étant donné que leur caractère automatisé présente par nature des risques en matière de sécurité de l'information.
10. S'il est nécessaire de prévoir la possibilité de réaliser, par voie automatisée, les notifications visées à l'article 103 autrement que via connexion SFTP (selon la compréhension de l'Autorité, il devrait alors s'agir de l'utilisation du courrier électronique avec un fichier zip en pièce jointe), il convient de prévoir, dans les projets d'AR et/ou d'AM, le chiffrement du fichier zip selon les règles actuelles de l'art (soit au moyen de l'algorithme de chiffrement AES (Advanced Encryption Standard) et d'un mot de passe robuste d'une longueur adéquate⁶); ce qui fait actuellement défaut.
11. Enfin, pour le transfert des notifications de fichiers zip via protocole SFTP, il est indiqué de préciser dans les projets d'AM que le protocole SFTP doit être utilisé tel que spécifié dans l'internet draft de 2006⁷ ou une version plus récente dès qu'elle devient disponible.
12. L'Autorité relève également que SFTP est seulement un projet de standard de protocole de communication. Une veille devra être assurée quant au choix du type de protocole de communication utilisé. En fonction de l'évolution de la technique et de l'apparition de nouvelles normes techniques éventuellement plus sécurisées qu'il conviendra alors d'utiliser. Par exemple, il pourrait être imposé que le transfert se fasse via un « upload » sécurisé par le biais de l'utilisation d'https, qui est plus facile à utiliser. C'est la raison pour laquelle l'obligation d'utiliser un certain type protocole de communication doit être inscrite dans l'arrêté ministériel et non dans l'arrêté royal.

⁶ Au vu de l'état de l'art actuel, soit un mot de passe aléatoire composé de lettres (a-b...) d'au moins 17 caractères, soit un mot de passe aléatoire composé de caractères alphanumériques (a-z, A-Z, 0-9,...) d'au moins 14 caractères.

⁷ <https://datatracker.ietf.org/doc/html/draft-ietf-secsh-filexfer-12>. Actuellement, l'implémentation la plus largement utilisée de ce projet de norme est le logiciel open source OpenSSH (<https://www.openssh.com/>). Certaines implémentations offrent sftp sur SSH plutôt que sur SSH-2 ; ceux-ci ne doivent pas être utilisés.

Mention par les assureurs du numéro d'identification de Registre national dans la dénomination structurée de chaque notification à adresser au fisc dans un fichier-zip et utilisation de ce numéro par l'administration fiscale.

13. Contrairement à l'article 96 du Code des droits de succession qui habilite les personnes visées à son alinéa 1^{er} à mentionner le numéro d'identification du Registre national du défunt dans les communications obligatoires de données au profit de l'administration fiscale, l'article 103 du même code ne contient pas une telle habilitation au profit des assureurs. Le projet d'AM étend donc les données devant être communiquées à l'administration fiscale par les assureurs en ajoutant le numéro d'identification du Registre national du défunt.
14. Les articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (LRN) limitent l'utilisation du numéro d'identification du Registre national aux tâches d'intérêt général et cet article 8 dispense d'autorisation préalable par Arrêté ministériel les organismes qui sont habilités à utiliser ce numéro à cet effet par ou en vertu d'une loi. Par conséquent, une telle habilitation des assureurs ne peut être accordée que par le Code des droits de succession ou par le Roi et non par arrêté ministériel étant donné qu'il ne s'agit pas d'une simple mesure purement technique secondaire et que c'est le ministre de l'Intérieur qui dispose du monopole de l'octroi des autorisations en la matière.
15. L'article 103 du Code des droits de succession ne prévoit pas de communication du numéro de Registre national par les assureurs et la délégation au Roi reprise à l'article 103 ne porte pas sur une détermination ou extension des catégories de données à communiquer. Sur base de l'article 8 de la LRN, l'Autorité considère que le Roi peut toutefois accorder cette habilitation. Il convient donc de compléter le projet d'AR en ce sens.
16. A cet effet, l'auteur du projet d'AR tiendra compte de l'article 87 du RGPD qui prévoit que les Etats membres adoptant un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la ou des personnes concernées. Toute disposition légale qui prévoit une telle utilisation doit donc prévoir un minimum de garanties. Comme la Commission de protection de la vie privée (CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà eu l'occasion de le mettre en évidence⁸, « *de telles garanties impliquent :*
 - *que l'utilisation d'un numéro d'identification général soit limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers,*

⁸ Avis 19/2018 du 29 février 2018 sur l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses « Intérieur ».

- *que les finalités de cette utilisation soient précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir les types de traitements visés⁹,*
- *que la durée de conservation de ce numéro et ses éventuelles communications à des tiers soient également encadrées,*
- *que des mesures techniques et organisationnelles encadrent adéquatement son utilisation sécurisée et*
- *que le non-respect des dispositions encadrant son utilisation soit sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ».*

17. Il devra être tenu compte de ces considérations lors de l'adaptation du projet d'AR. En plus de préciser l'utilisation qui sera faite de ce numéro dans ce cadre par l'administration sécurité juridique de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du SPF Finances et par l'administration fiscale en charge du calcul des droits de succession en la limitant au strict nécessaire et proportionné au regard de la finalité pour laquelle la communication obligatoire de donnée a lieu¹⁰ (mention par les assureurs dans la dénomination structurée de la notification visée à l'art. 3 de l'AM précité du 23 juillet 2019, utilisation par l'administration fiscale pour assurer un triage automatisé des notifications pour les intégrer automatiquement dans le dossier tenu au nom de la succession du défunt en vue du calcul des droits de succession?, ...).

18. De plus, étant donné que le projet d'AM prévoit que ce numéro devra être utilisé dans la dénomination structurée de chaque notification à insérer dans le fichier zip, il est d'autant plus important que des mesures de sécurité soient imposées au niveau de ce fichier zip à titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées (cf. supra).

Durée de conservation des données collectées en exécution des articles 96, 97 et 103.par le bureau compétent ou le service fiscal régional

19. Les articles 6 et 7 de l'AR précité de 2019 prévoient que les notifications des assureurs reçues par l'administration sécurité juridique de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du SPF Finances sont transmises par cette dernière au :

« 1° bureau compétent lorsque la notification concerne une succession pour laquelle l'Etat assure le service de l'impôt ;

2° service fiscal régional, lorsque la notification concerne une succession pour laquelle une région a repris le service de l'impôt. »

⁹ Enoncer uniquement « l'identification » comme finalité d'utilisation du numéro d'identification du Registre national ne répond pas à ces critères. Les raisons pour lesquelles l'identification est réalisée et le cadre de l'utilisation de ce numéro doivent être précisés de manière telle que l'on puisse entrevoir les types de traitements qui seront réalisés à l'aide de ce numéro.

¹⁰ À savoir, permettre à l'administration fiscale compétente d'évaluer la véracité des déclarations des héritiers quant aux avoirs du défunts (reprises dans la déclaration de succession) et d'établir le montant des droits de succession dû par les héritiers du défunt (cf. supra).

20. Malgré la requête de l'Autorité en ce sens dans son avis précité de 125/2019, l'Autorité doit à nouveau relever l'absence de précision, dans les projets d'AR/d'AM, de la durée pendant laquelle les administrations fiscales compétentes en matière d'établissement des droits de succession vont conserver les données ainsi collectées ; alors qu'il s'agit d'un élément essentiel permettant de garantir la prévisibilité de ce traitement de données à caractère personnel.
21. La déléguée du Ministre s'est référée dans le formulaire de demande d'avis à la durée de conservation déterminée à l'article 11, § 1, al. 3 de la loi du 3 août 2012 *portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le SPF Finances dans le cadre de ses missions*. Or, cette disposition détermine la durée de conservation des données collectées par le SPF Finances dans le cadre des contrôles fiscaux lancés à l'encontre des contribuables ; ce qui n'est pas le cas de figure du traitement encadré par les projets d'AR et d'AM étant donné qu'il s'agit de données collectées systématiquement dans le cadre de toutes les successions ouvertes.
22. Cette omission doit par conséquent être corrigée dans le projet d'AR et les normes régionales pertinentes¹¹ et ce, dans le respect du principe de limitation de conservation du RGPD (art. 5.1.e RGPD). Il convient que soit déterminé légalement le délais pendant lequel les destinataires vont conserver les données reçues. A cet effet, l'auteur de l'avant-projet de loi aura utilement égard au délai endéans lequel l'administration fiscale peut entamer une procédure en rectification ou taxation d'office à l'encontre des héritiers.

**Par ces motifs,
L'Autorité,**

Considère que les projets d'AR et d'AM doivent être adaptés en ce sens :

1. Détermination plus précise et conforme au RGPD du champ d'application rationae personae de l'obligation d'utiliser une connexion SFTP pour la communication des notifications obligatoires (cons. 8 et 9) ;
2. Imposition du chiffrement du fichier zip contenant les notifications afin qu'un minimum de sécurisation du transfert des notifications soit assuré lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser une connexion SFTP (cons. 10) ;
3. Précision que le protocole SFTP doit être utilisé tel que spécifié dans l'internet draft de 2006 ou une version plus récente dès qu'elle devient disponible (cons. 11) ;

¹¹ Si pour ces dernières, cela n'est pas déjà fait.

4. Habilitation dans le projet d'AR des assureurs à collecter le numéro d'identification du Registre national de leurs assurés concernés pour le communiquer à l'administration fiscale et détermination de la ou des utilisations concrètes que les administrations fiscales vont faire du numéro d'identification du Registre national et ajout de garanties appropriées conformément aux considérants 16 à 18;
5. Détermination de la durée de conservation des données collectées conformément au principe de limitation de conservation du RGPD (cons. 19 à 22).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances