



Avis n° 165/2019 du 18 octobre 2019

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal modifiant les articles 136/1 et 136/2 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur le revenu 1992 relatifs à l'envoi électronique des avertissements-extraits de rôle (CO-A-2019-173)

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

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 Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale, et Ministre de la Coopération au développement, Monsieur Alexander De Croo, reçue le 4 septembre 2019 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspas, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 18 octobre 2019, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, Monsieur Alexander De Croo (ci-après "le demandeur") a sollicité, le 4 septembre 2019, l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté royal modifiant les articles 136/1 et 136/2 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur le revenu 1992 relatifs à l'envoi électronique des avertissements-extraits de rôle (ci-après "le Projet").
2. Le Projet exécute l'article 302 du Code des impôts sur le revenu (ci-après "CIR") lequel dispose que *"[...] le contribuable peut [...] moyennant une déclaration explicite dans ce sens, opter pour une réception des avertissements-extraits de rôle exclusivement au moyen d'une procédure utilisant des techniques informatiques [...]. Le Roi détermine les modalités d'application de [cette] procédure [...]"*.
3. Le Projet prévoit essentiellement qu'en activant l'*eBox*, le contribuable marque son accord exprès (et effectue dès lors cette déclaration explicite) pour la transmission électronique de ses avertissements-extrait de rôle. Le contribuable recevra alors via l'*eBox* un message lorsqu'un document est mis à sa disposition sur la plateforme électronique sécurisée de l'Autorité fédérale, en l'occurrence *MyMinFin*. Le Projet prévoit également que l'accord du contribuable quant à l'envoi de messages via l'*eBox* prend fin lorsque le contribuable décède ou lorsqu'il retire son consentement à la transmission de messages via l'*eBox*, par la désactivation de l'*eBox*. En outre, le Projet précise que dans le cas d'une imposition commune, les deux partenaires doivent avoir activé leur *eBox*, à défaut de quoi leurs avertissements-extrait de rôle leur seront envoyés sous plis fermés.
4. Dès lors que le Projet prévoit l'utilisation de l'*eBox*, il se fonde également sur la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'*eBox* (ci-après "loi eBox")¹, et en particulier ses articles 2,3° et 6. L'article 2,3° de la loi du 27 février 2019 définit l'*eBox* comme *"le service proposé par le service public fédéral compétent en matière d'Agenda numérique permettant aux utilisateurs d'échanger des messages électroniques avec des personnes physiques [...]"*. L'article 6 de cette même loi dispose que *"Les utilisateurs informent au préalable les destinataires des procédures à suivre et des effets juridiques de l'échange électronique de messages via l'eBox. Les personnes physiques doivent avoir expressément consenti au préalable à l'échange électronique de messages via l'eBox et doivent pouvoir retirer ce consentement à tout moment"*. La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "CPVP") a rendu, le 23 mai 2018, un avis n° 47/2018 sur l'avant-projet de loi relative à l'échange électronique de message avec les instances publiques, qui est devenu la loi *eBox*.

¹ L'Autorité a rendu un avis sur l'avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec les instances publiques, qui est devenu la loi eBox. Il s'agit de l'avis n° 47/2018 du 23 mai 2018.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

5. Après l'examen du Projet, l'Autorité constate que le Projet appelle essentiellement des commentaires concernant la base juridique du traitement et la liberté de choix des personnes concernées (i). L'Autorité souhaite, en outre, rappeler l'importance de garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel (ii)

i) Base(s) juridique(s) du traitement et liberté de choix des personnes concernées

6. Selon l'article 6 du RGPD, les traitements de données à caractère personnel ne sont licites que s'ils reposent, au moins, sur une des bases juridiques qu'il énonce.
7. À l'estime de l'Autorité, les traitements de données organisés par le projet peuvent être jugés "*nécessaire[s] au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis*" (article 6.1.c) du RGPD), à savoir l'obligation prévue par l'article 302 du CIR de permettre au contribuable d'"*opter pour une réception des avertissement-extraits de rôle exclusivement au moyen d'une procédure utilisant des techniques informatiques*".
8. Le Projet prévoit que le consentement donné à la transmission électronique de messages via l'*eBox* par l'activation de l'*eBox* constitue l'accord exprès requis par l'article 302 du CIR pour que l'avertissement-extrait de rôle soit envoyé uniquement au moyen d'une procédure informatique².
9. Comme l'Autorité et son prédécesseur en droit, la CPVP, ont déjà eu l'occasion de le souligner, le consentement à l'utilisation de l'*eBox* ne constitue pas la base juridique du traitement au sens de l'article 6 du RGPD, mais il constitue une garantie appropriée complémentaire³.

² Voyez le projet du nouvel article 136/1, § 1 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 relatifs à l'envoi électronique des avertissements-extraits de rôle – ci-après "AR/CIR" – introduit par l'article 1 du Projet : "*Lorsque le contribuable a expressément consenti au préalable à l'échange électronique de messages par l'activation de l'eBox institué par la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox, il marque également son accord exprès à la procédure prévue à l'article 302, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992. Ce consentement a pour conséquence que les documents mentionnés dans la disposition susvisée sont mis à disposition sur la plateforme électronique sécurisée de l'Autorité fédérale. Lorsqu'une imposition commune est établie et que seul l'un des deux conjoints a consenti au préalable à l'échange de messages via l'eBox, les documents sont aussi transmis conformément à l'article 302, alinéa 1^{er} du même code.*"

³ CPVP, Avis n° 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec les instances publiques, cons. 14 ; APD, Avis n° 154/2019 du 4 septembre 2019 relatif à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes, cons. 13

10. L'Autorité et la CPVP ont insisté pour que le consentement donné soit lui-même encadré de certaines garanties : la personne concernée doit être informée au préalable et elle doit pouvoir retirer son consentement à tout moment⁴.

➤ *Quant à la possibilité de retirer son consentement*

11. Le Projet prévoit que "*l'envoi d'un message via l'eBox prend fin lorsque [...] le contribuable ou dans le cas d'une imposition commune, un conjoint, retire son consentement à l'échange de messages via l'eBox, par la désactivation de l'eBox. Ceci peut avoir lieu à tout moment et prend effet immédiatement*".
12. L'Autorité prend note que le Projet prévoit la possibilité de retirer son consentement à tout moment. Elle constate toutefois que le retrait du consentement ne peut avoir lieu qu'en bloc (par le biais de la désactivation de l'eBox) alors que l'Autorité et son prédécesseur en droit – la CPVP – ont insisté pour que les destinataires puissent retirer leur consentement uniquement à l'égard d'instances publiques déterminées et spécifiques. Les destinataires souhaitant recevoir par la poste les communications d'instances publiques déterminées devraient en effet conserver cette liberté de choix, par exemple afin d'être sûrs que ces messages n'échappent pas à leur attention ou afin de garantir que tous les membres concernés de la famille reçoivent et puissent suivre les informations⁵. Selon l'Autorité et la CPVP, un tel retrait sélectif et optionnel du consentement doit pouvoir être exercé aussi simplement que le consentement global et doit être indépendant de la possibilité de retirer ce consentement donné de manière globale⁶.
13. Il est donc indispensable que le demandeur prévoit la possibilité d'un retrait de consentement sélectif, c'est-à-dire la possibilité, pour les citoyens utilisateurs de l'eBox, de retirer leur consentement quant à l'utilisation de l'eBox uniquement pour la communication des avertissements-extraits de rôle, sans qu'ils doivent désactiver complètement leur eBox. L'Autorité insiste, en outre, pour que la possibilité de retirer son consentement de manière sélective soit offerte d'emblée aux citoyens qui activent leur eBox et qu'elle puisse être exercée aussi simplement que le consentement global est donné. En effet, l'Autorité considère qu'il n'est pas suffisant de permettre aux citoyens d'avoir cette possibilité si celle-ci ne peut être exercée qu'à travers une recherche active des citoyens dans les différents paramètres de l'eBox.

⁴ CPVP, Avis n° 47/2018 du 23 mai 2018, cons. 15

⁵ Les services publics qui passent à la transmission électronique de messages doivent s'assurer que les messages sont envoyés à toutes les personnes intéressées (par ex. aux parents ou aux tuteurs d'enfants mineurs, aux deux conjoints mariés ou cohabitants, ...).

⁶ Avis de la CPVP n° 47/2018 du 23 mai 2018, cons. 16 et 17 ; Avis de l'APD n° 154/2019 du 4 septembre 2019, con. 16.

➤ *Quant à l'information préalable des citoyens*

14. L'Autorité note que le Projet informe les citoyens, en application de l'article 6 de la loi *eBox*, de la procédure à suivre pour obtenir la notification de leurs avertissements-extrait de rôle par le biais de l'*eBox*. Il indique clairement que le consentement donné à l'utilisation de l'*eBox* par le biais de son activation est considéré comme un accord exprès à la procédure prévue à l'article 302, alinéa 2, du CIR. Les conséquences de ce consentement sont exprimées clairement dans le Projet : les avertissements-extrait de rôle sont mis à disposition sur la plateforme électronique sécurisée de l'Autorité fédérale ("MyMinFin"). Le Projet informe également explicitement les citoyens de la possibilité de retirer leur consentement.
15. Toutefois, l'Autorité estime qu'il est nécessaire que les citoyens soient informés effectivement, et de manière proactive, qu'en activant leur *eBox*, ils donnent leur accord exprès pour la transmission électronique de leur avertissement-extrait de rôle. C'est pourquoi l'Autorité considère qu'il est important que cette information soit donnée sur la plate-forme même de l'*eBox*, d'une manière claire, et ce préalablement à l'activation de l'*eBox*. L'Autorité invite dès lors le demandeur à s'assurer que cela sera le cas.

ii) Sécurité du traitement

16. L'article 32 du RGPD oblige le(s) responsable(s) du traitement à prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel. Ces mesures doivent assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu, d'une part, de l'état des connaissances en la matière et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.
17. Si la loi *eBox*, et en particulier son article 4, détermine les obligations en matière de sécurité qui s'impose au SPF compétent pour l'Agenda numérique et qui met l'*eBox* à disposition des utilisateurs, l'Autorité rappelle que l'article 32 du RGPD oblige chaque responsable du traitement à prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel. Ces mesures doivent assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu, d'une part, de l'état des connaissances en la matière et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.

18. L'article 32 du RGPD se réfère à cet égard à plusieurs exemples de mesures afin d'assurer, au besoin, un niveau de sécurité adapté au risque :

- la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;
- des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes de traitement ;
- des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;
- une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement.

19. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la Recommandation de la Commission de la protection de la vie privée⁷ visant à prévenir les fuites de données et au document « Mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel »⁸. L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès⁹.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

Estime qu'il est nécessaire d'apporter la modification suivante au Projet :

- prévoir la possibilité pour les citoyens utilisateurs de l'*eBox* de retirer leur accord quant à cette utilisation de l'*eBox* uniquement en ce qui concerne la communication des avertissements-extraits de rôle, étant entendu que cette possibilité doit pouvoir être exercée aussi facilement que celle qui est prévue pour l'activation de l'*eBox* (cons. 13)

⁷ Recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2013 du 21 janvier 2013 *relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données* (https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013.pdf).

⁸ Mesures de référence de la Commission de la protection de la vie privée en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, Version 1.0, https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_scurite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf).

⁹ Voir également la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2008 du 24 septembre 2008 *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public* (https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf). Plusieurs instances peuvent proposer à cet effet des solutions technologiques adaptées (comme par exemple la Banque carrefour de la Sécurité sociale).

Attire l'attention du demandeur sur l'importance des éléments suivants :

- S'assurer que les citoyens obtiennent, préalablement à l'activation de leur *eBox*, l'information claire et certaine selon laquelle cette activation implique qu'ils donnent leur accord exprès quant à la transmission électronique de messages leur signalant la mise à disposition électronique de leurs avertissements-extrait de rôle (cons. 15)
- le respect de l'article 32 RGPD et l'obligation qui incombe au responsable du traitement de prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel (cons. 16-19)

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances