



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 215/2026 du 6 octobre 2026

Objet : Avis relatif à un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales diverses - art. 136 (au sujet de la modification de l'article 105 de la loi du 28.12.2023) (ADV-2026-00124)

Mots-clés : protocole d'accord – définir un délai de conservation maximal qui ne repose pas sur un délai de prescription général – délégation aux administrations d'aspects purement techniques – définition des éléments essentiels – traitements électroniques en masse – traitement en masse – SPF Finances – AGPR – absence de définition de la "pertinence vraisemblable" – profilage – correspondance technique – croisements automatisés – exactitude et actualisation des données – finalités de perception – paiement (remboursement) – croisements de données avec différentes parties

Traduction

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 "la 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 le "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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Jan Jambon, Vice-premier ministre et ministre des Finances et des Pensions, chargé de la Loterie nationale et des Institutions culturelles fédérales (ci-après le "demandeur"), reçue 3 août 2026 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues le 2 septembre 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant le 6 octobre 2026 :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

2. Le 3 août 2026, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *portant des dispositions fiscales diverses* - art. 136 (au sujet de la modification de l'article 105 de la loi du 28.12.2023) (ci-après : le "Projet").
3. Le Projet concerne la modification de l'article 105 de la loi du 28 décembre 2023 *portant des dispositions fiscales diverses* afin de permettre que les demandes de renseignements de l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement (ci-après "l'AGPR") et la (les) communication(s) de ces renseignements au départ des services administratifs de l'État, des parquets et des greffes des cours et de toutes les juridictions, les administrations des Communautés, des Régions, des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes et des communes, ainsi que les établissements et organismes publics puissent se faire en masse¹ par voie électronique².

II. EXAMEN QUANT AU FOND

II.1 Base juridique

4. *Rappel des principes* : Chaque traitement de données à caractère personnel doit avoir une base juridique ou de licéité, comme le prévoit l'article 6, paragraphe 1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6.1, point c) ou e) du RGPD³. Le lecteur est renvoyé à l'application de ces principes telle que définie ci-après.
5. **En plus de devoir être nécessaire et proportionnée**, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) **doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données**. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la CEDH, une telle norme doit décrire les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique :

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
- la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair).

¹ Voir dans le formulaire de demande la description des traitements qui sont encadrés par la (les) disposition(s) soumise(s) pour avis : "[...] On entend par échange de données en masse, l'échange de données par voie électronique via des serveurs FTPS sécurisés, par lequel les données sont fournies aux services centraux de l'AGPR [...]", p. 3.

² Exposé des motifs, p. 4.

³ Article 6, paragraphe 1 du RGPD : "Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...)

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ;

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)"

6. Par ailleurs, conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, la norme formelle doit également comprendre les éléments essentiels (complémentaires) suivants⁴ :
- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
 - les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
 - les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les circonstances dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
 - le délai maximal de conservation des données à caractère personnel enregistrées ;
 - l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
7. *Application concrète* : le traitement de données à caractère personnel auquel le présent Projet soumis pour avis donne lieu repose sur l'article 6.1.c) du RGPD⁵. Considérant que le Projet entraîne un traitement de données à caractère personnel : *i) qui implique un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources ; ii) qui a lieu à des fins de surveillance ou de contrôle ; iii) au cours duquel les données sont communiquées ou accessibles à des tiers ; iv) qui prévoit l'utilisation du numéro de Registre national ; v) qui est un traitement à grande échelle en raison de la grande quantité de données et/ou du nombre de personnes concernées ; vi) qui donne lieu le cas échéant à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées*, l'Autorité estime qu'il est question en l'espèce d'une ingérence importante, avec pour effet que l'obligation – déjà existante – de définir les éléments essentiels pèse d'autant plus lourdement.
8. L'Autorité vérifiera ci-après si et dans quelle mesure l'avant-projet de loi à présent soumis pour avis respecte les principes de protection des données tels qu'ils découlent du RGPD et de la LTD, en particulier.

II.2 Finalités

9. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

⁴ 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 entre autres : CJUE, l'arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000) ; voir également plusieurs 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).

⁵ Article 6.1.e) du RGPD : "le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement."

10. Il découle du projet d'article 105, tel qu'introduit par l'article 136 du Projet, que les échanges de données ont pour but un déroulement correct de la perception, du remboursement et du paiement des montants fiscaux et non fiscaux concernés. L'Autorité en prend acte.
11. À cet égard, le demandeur a été invité à motiver dans quelle mesure cette modification est jugée nécessaire. Le demandeur a répondu comme suit :

"1. Nécessité de l'échange de données en masse

L'échange de données est nécessaire pour l'exécution correcte des missions légales de l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement, en particulier :

- *l'affectation correcte des montants perçus au paiement des créances fiscales et non fiscales ;*
- *le remboursement correct des sommes à restituer ;*
- *le virement correct des sommes à payer ;*
- *la gestion et la prévention des paiements et remboursements indus.*

Une application concrète concerne les avances accordées par le Service des créances alimentaires, ci-après le "SECAL". L'octroi et le maintien de telles avances sont soumis à des conditions légales. L'administration doit pouvoir vérifier si ces conditions restent remplies dans les dossiers concernés.

À cette fin, il peut être nécessaire de vérifier à intervalles réguliers, pour un grand nombre de dossiers préalablement identifiés, un nombre limité de données administratives pertinentes, par exemple des données relatives à l'identification de l'enfant concerné, à l'existence ou au statut d'un droit, à la période de référence concernée ou au versement d'une allocation pertinente, telle que les allocations familiales ou le "Groeipakket" en Flandre.

Une consultation purement individuelle et manuelle dossier par dossier entraînerait, compte tenu du nombre de dossiers concernés, une charge administrative particulièrement lourde et rendrait difficile un contrôle effectué en temps utile et de manière cohérente. Le regroupement électronique permet d'effectuer cette même vérification légalement requise de manière efficace, uniforme et vérifiable.

Ce traitement n'a donc pas pour objectif de recenser de nouveaux bénéficiaires ou débiteurs potentiels. Il sert à vérifier, pour les dossiers déjà connus, si les conditions légales d'un paiement ou d'une intervention sont remplies ou continuent de l'être. Cela permet non seulement de garantir le traitement correct des bénéficiaires, mais aussi d'éviter autant que possible les paiements indus, les recouvrements a posteriori et la perte de fonds publics qui en découle.

La nécessité du traitement en masse découle donc du grand nombre de dossiers individuels auxquels le même contrôle légal doit être appliqué, et non du volume des données demandées par personne. Pour chaque flux de données, seules sont traitées les données qui sont nécessaires et proportionnées à la finalité légale visée."

[NdT : tous les passages du demandeur cités dans le présent avis ont été traduits librement par le Service traduction de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle]

12. L'Autorité en déduit qu'à ce jour, les demandes de renseignements de l'AGPR se font individuellement et au cas par cas. Le fait que les traitements soient effectués manuellement ou en masse ne donne pas lieu, en soi, à des remarques. Ce qui soulève par contre des questions, c'est la manière dont ces traitements en masse auront lieu, y compris l'éventuelle automatisation des croisements de données entre différentes instances et la manière dont les personnes concernées seront identifiées au préalable. On ne sait en outre pas clairement comment le système fonctionnera. Faut-il entendre par "regroupement électronique des demandes d'informations" que des demandes déjà établies individuellement sont uniquement regroupées et transmises sur le plan technique, ou bien que l'on détermine automatiquement, sur la base de paramètres définis au préalable, quels dossiers doivent faire l'objet d'une consultation à un moment donné, après quoi les identifiants et les demandes de données concernés sont automatiquement sélectionnés, transmis et mis en correspondance avec les données disponibles auprès de l'organisme externe ? Il appartient au législateur de veiller à ce que ces éléments soient prévisibles dans le Projet ; voir à cet égard les points 18, 20-22, 24-33, 36-37, 40 et 43.

13. En marge, l'attention du demandeur est attirée sur une différence linguistique entre le texte en néerlandais et le texte en français. Le projet d'article 105, § 3, alinéa 1^{er} en néerlandais indique ce qui suit : "[...] *aan een persoon terug te geven sommen of tot de overschrijving van de aan een persoon te betalen sommen, met inbegrip van het beheer van de onverschuldigde terugbetalingen, [...]*", alors que le texte en français indique ce qui suit : "[...] *sommes à payer à une personne, en ce compris la gestion des remboursements ou versements indus, [...]*." Le demandeur est prié de compléter cette lacune dans le texte en néerlandais.

II.3 Minimisation des données/Proportionnalité

14. 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').
15. En ce qui concerne les types de catégories de données à caractère personnel traitées et les personnes concernées, le formulaire de demande indique que celles-ci ne sont pas spécifiées dans le projet car "*les données à caractère personnel traitées [...] sont limitées aux données qui sont vraisemblablement pertinentes et proportionnées aux finalités de perception de l'échange. Ceci fait l'objet d'un protocole.*"
16. Par ailleurs, l'Exposé des motifs précise que : "*[...] seules les données "vraisemblablement pertinentes" au regard des finalités de perception peuvent être échangées. Dans le cadre de la perception, cette notion renvoie notamment aux données présentant un lien manifeste avec l'identification correcte des paiements (et de leur donneur d'ordre) effectués par ou pour le compte d'une personne, en vue de les affecter aux créances fiscales et non fiscales dues par cette personne, avec l'identification correcte des bénéficiaires de sommes à restituer ou à payer, y compris en cas de remboursements ou versements indus, ou encore avec la vérification qu'il est satisfait à toutes les conditions de remboursement ou de paiement d'une somme à une personne. Est ainsi par exemple visée, dans le cadre du paiement des avances sur pension alimentaire (et plus particulièrement aux enfants majeurs), la vérification auprès d'organismes extérieurs au SPF Finances (telles que les bases de données de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale et la base de données des allocations familiales) que les conditions d'octroi de ces avances sont toujours remplies ; les données qui seront demandées en cas d'échange de données en masse sont uniquement celles qui sont vraisemblablement pertinentes en vue de cette vérification (p.ex. modifications au droit aux allocations familiales, attribution d'un revenu de remplacement, début d'une activité professionnelle ou contenu d'un jugement d'octroi de la pension alimentaire). Cette "pertinence vraisemblable" exclut donc toutes les données non pertinentes.*"
17. En ce qui concerne les "données de pertinence vraisemblable", le demandeur a précisé qu'il s'agissait :

"[...] *des données dont on peut raisonnablement supposer, avant leur collecte, qu'elles peuvent être nécessaires ou pertinentes pour le traitement d'un dossier concret de perception, de remboursement ou de paiement.*

Cette notion n'implique pas que les données puissent être collectées de manière préventive, générale ou non ciblée au motif qu'elles pourraient s'avérer utiles à une date ultérieure.

Il doit exister au préalable un lien démontrable entre :

1. une personne déjà identifiée ;
2. un dossier existant ou une mission légale concrète ;
3. un besoin d'information spécifique ;
4. l'une des finalités décrites à l'article 105.

L'intérêt attendu doit exister au moment où la demande d'informations est préparée. Il ne peut être justifié a posteriori par l'utilité fortuite des informations reçues."

18. Dans la mesure où la "pertinence vraisemblable" est imprévisible, le demandeur est invité à utiliser les explications qu'il a fournies comme définition dans le Projet, et à les reprendre au moins dans l'Exposé des motifs.

19. Le demandeur a également été invité à préciser sur la base de quels critères prédéfinis et objectifs on évalue si une donnée est "de pertinence vraisemblable", quelles catégories de données à caractère personnel peuvent être demandées en masse sur la base de ce critère et qui détermine, avant l'échange de données, quelles données sont pertinentes et proportionnées au regard de la finalité visée. En l'espèce, le demandeur a indiqué ce qui suit :

3.2. Critères objectifs

La pertinence vraisemblable d'une donnée est évaluée au préalable sur la base des critères cumulatifs suivants :

- **limitation des finalités** : la donnée est nécessaire à une finalité prévue à l'article 105 ;
- **identification préalable** : la personne a déjà été identifiée dans le cadre d'un dossier existant ou d'une mission légale concrète ;
- **pertinence fonctionnelle** : la donnée peut contribuer à l'affectation, au paiement, au remboursement ou à l'éventuel recouvrement correct d'un montant ;
- **nécessité** : la finalité ne peut raisonnablement pas être atteinte avec moins de données ou par des moyens moins intrusifs ;
- **proportionnalité** : la nature, la portée et la fréquence de la consultation sont proportionnées à la finalité poursuivie ;
- **actualité** : seules les données relatives à la période de référence concernée sont collectées ;
- **minimisation des données** : seuls les champs de données nécessaires sont repris.

3.3. Catégories de données à caractère personnel

En fonction du flux de données concret et défini légalement, il peut s'agir notamment de :

- données d'identification ;
- données de dossier et de référence ;
- données relatives au statut administratif ;
- données relatives à l'existence, à la durée de validité ou au statut d'un droit, d'un paiement, d'une dette ou d'une compensation ;
- données nécessaires à l'imputation correcte d'un paiement ou d'un remboursement ;
- données nécessaires pour prévenir ou gérer un éventuel paiement indu.

Pour le SECAL, il peut par exemple être nécessaire, pour un dossier préalablement identifié, de vérifier si une allocation pertinente est versée pour un enfant donné ou si une condition administrative est toujours remplie. En principe, les informations réclamées ne vont pas au-delà de la réponse nécessaire à l'application de la condition légale concernée, complétée le cas échéant par la période ou le statut pertinent(e).

Les catégories particulières de données à caractère personnel visées à l'article 9 du RGPD ou les données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions visées à l'article 10 du RGPD ne sont pas réclamées sur la base d'une formulation générale. Si de telles données s'avéraient nécessaires pour un flux de données spécifique, une base juridique claire et spécifique est requise et leur nécessité doit être démontrée distinctement.

3.4. Évaluation préalable

Pour chaque flux de données, les responsables du traitement concernés déterminent au préalable et dans le cadre légal :

- la finalité concrète ;
- les catégories de personnes en question ;
- les catégories de données et les champs de données nécessaires ;
- la période de référence ;
- la fréquence de la consultation ;
- le mode d'identification et de correspondance ;
- les droits d'accès ;
- les mesures de sécurité ;
- le délai de conservation ;
- la nécessité d'une AIPD.

Cette évaluation est documentée et intégrée ou associée au protocole régissant l'échange concret de données.

20. En vertu du principe de légalité, tous les éléments essentiels, y compris les catégories de données à caractère personnel, doivent être régis par une loi formelle. Au vu des réponses complémentaires apportées, le demandeur semble en mesure de définir tant des critères objectifs que les catégories de données à caractère personnel, ce qui correspond en fait précisément aux éléments qui font défaut dans le Projet. En conséquence, le demandeur est invité à reprendre les précisions qu'il a fournies dans le projet.
21. Enfin, en ce qui concerne le point "*3.4 Évaluation préalable*", il est rappelé au demandeur qu'une telle délimitation ne satisfait pas à l'exigence de prévisibilité. Non seulement il y a différents responsables du traitement impliqués dans l'échange de données, mais il s'agit en outre d'une mission confiée à l'AGPR, pour laquelle le SPF Finances agit en tant que responsable du traitement. Il convient également de tenir compte de l'article 3 de la loi du 3 août 2012, en vertu duquel les données à caractère personnel que le SPF Finances collecte "licitement" dans le cadre de l'exécution d'une de ses missions peuvent être traitées ultérieurement dans le cadre d'une autre mission⁶. Voir également à cet égard les réserves déjà formulées concernant la loi du 3 août 2012 dans l'avis n° 188/2026, points 64-69.
22. Le demandeur est donc invité à intégrer dans le Projet les différents points mentionnés sous "*3.4 Évaluation préalable*", y compris les précisions requises. Ainsi, la question de la fréquence à laquelle les données peuvent être consultées en masse doit notamment être encadrée dans le Projet lui-même, tout comme le délai de conservation, etc.

II.3.1 Protocole d'accord

23. Comme il découle de l'Exposé des motifs et des points 15 et 19, il sera fait usage d'un protocole d'accord⁷. À cet égard, le demandeur a également indiqué ce qui suit :

⁶ Article 3 de la loi du 3 août 2012 portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions.

⁷ Exposé des motifs, p. 6.

"4. Le protocole et l'opérationnalisation

4.1. Disponibilité technique et organisationnelle

La possibilité légale d'échanger des données en masse ne signifie pas que chaque échange de données devienne immédiatement opérationnel.

Pour la mise en service, chaque autorité concernée doit disposer :

- *d'un canal de communication électronique sécurisé ;*
- *d'une méthode fiable d'identification et de correspondance ;*
- *d'un système de journalisation et de contrôle des accès suffisant ;*
- *des formats de données convenus ;*
- *des procédures de signalement des erreurs, de correction et de mise à jour ;*
- *d'un règlement pour les incidents de sécurité et les violations de données à caractère personnel ;*
- *d'une capacité organisationnelle suffisante pour recevoir les demandes et y répondre ;*
- *d'un protocole approuvé ;*
- *si nécessaire, d'une analyse d'impact relative à la protection des données.*

L'échange de données ne peut devenir opérationnel que lorsque les parties concernées remplissent ces conditions.

4.2. Contenu du protocole

Le protocole régit au minimum :

1. *l'identité et les responsabilités des parties concernées ;*
2. *les bases juridiques applicables ;*
3. *la finalité concrète de l'échange de données ;*
4. *les catégories de personnes concernées ;*
5. *les catégories de données échangées et les champs de données concrets ;*
6. *les critères d'identification et de correspondance ;*
7. *l'importance et la fréquence de l'échange ;*
8. *les périodes de référence auxquelles les données se rapportent ;*
9. *le mode de transmission technique ;*
10. *les règles d'accès et d'autorisation ;*
11. *les mesures de sécurité ;*
12. *la journalisation et la possibilité de contrôle ;*
13. *les délais de conservation ;*
14. *les procédures de rectification et de mise à jour ;*
15. *la manière dont les droits des personnes concernées sont garantis ;*
16. *la gestion des incidents de sécurité ;*
17. *les points de contact et les responsabilités ;*
18. *l'évaluation périodique et la cessation éventuelle du flux de données.*

4.3. Relation entre la loi et le protocole

Le protocole concrétise le cadre juridique et le rend opérationnel, mais ne peut étendre la compétence légale.

Le protocole peut :

- *préciser les champs de données concrets au sein des catégories de données définies par la loi ;*
- *définir les critères techniques d'identification et de correspondance ;*
- *déterminer la fréquence dans les limites de ce qui est nécessaire et proportionné ;*
- *décrire les modalités de sécurité et d'accès ;*
- *réglementer la procédure opérationnelle.*

Le protocole ne peut pas :

- *créer de nouvelles finalités ;*
- *ajouter de nouvelles catégories de personnes concernées en dehors de la délimitation légale ;*
- *autoriser le datamining le profilage général ;*
- *créer une base juridique pour la prise de décision automatisée ;*
- *étendre les pouvoirs d'investigation quant au contenu.*

Les éléments essentiels du traitement doivent ressortir de la loi de manière suffisamment claire et prévisible. Le protocole sert à mettre en œuvre cette réglementation légale et non à la remplacer."

24. Au regard des principes de prévisibilité et de légalité, il est rappelé au demandeur qu'un protocole, en tant qu'instrument juridique, **ne suffira jamais en soi pour constituer une base juridique pour un traitement de données à caractère personnel** : le protocole doit en effet s'appuyer sur des normes encadrant l'échange de données concerné (plus ou moins détaillées, selon le traitement en question) ; voir à cet égard la brochure et l'avis n° 33/2018, points 154-155⁸. Ainsi, le but ne peut jamais être que le contenu du protocole traite des éléments essentiels qui, en vertu du principe de

⁸ Autorité de Protection des Données, Service d'Autorisation et d'Avis, "La pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis, Secteur public et obligations légales", 1^{er} septembre 2024, p. 38.

légalité, doivent être régis par une loi formelle, comme par exemple les catégories de personnes concernées, les finalités concrètes et les délais de conservation.

25. La détermination des modalités précitées relatives aux flux de données sortants doit, dans la mesure où ces modalités revêtent un caractère réglementaire et ne doivent pas déjà être définies en tant qu'éléments essentiels dans la loi elle-même, être confiée au Roi. La détermination de modalités d'exécution purement techniques, accessoires ou de détail peut ensuite être déléguée au ministre compétent, dans les limites fixées par le Roi. Une délégation ultérieure à des services ou entités administratifs ne peut porter que sur les aspects d'exécution purement techniques ou opérationnels, tels que le format des données, le mode de transmission, la journalisation, la gestion des accès, les mesures de sécurité, les points de contact et les procédures en cas d'incidents techniques, et pour autant qu'il existe une base juridique suffisante à cet effet⁹.
26. Enfin, il convient de veiller à ce que différentes parties soient impliquées dans l'échange de données. Il y a donc lieu de définir également des règles et des procédures appropriées concernant la mise à jour et l'exactitude des données, ainsi que pour corriger sans délai les données inexactes ou qui ne sont plus à jour et, le cas échéant, les supprimer. Il convient également de garantir que de telles corrections ou suppressions soient communiquées aux destinataires pertinents et aux autres responsables du traitement concernés, afin d'éviter que des données erronées ou obsolètes ne soient utilisées ou diffusées davantage.
27. À cet égard, des mesures techniques et organisationnelles appropriées doivent également être prises pour prévenir toute confusion d'identité, toute correspondance erronée et tout transfert de données concernant une autre personne, ou de données à caractère personnel non pertinentes ou traitées de manière non autorisée. Le but est également d'éviter qu'une erreur d'identification ou de couplage de données ne se propage à travers plusieurs systèmes et traitements et ne donne lieu à des évaluations ou à des mesures erronées à l'égard de la personne concernée.
28. À cet égard, le demandeur avait déjà indiqué à l'Autorité que des mécanismes d'enregistrement et de journalisation seraient mis en place :

"6.2. Enregistrement et journalisation

Une trace électronique vérifiable est conservée pour chaque requête. L'enregistrement contient au moins :

- *le numéro unique du dossier ou de la demande ;*
- *l'identifiant unique de la personne concernée ;*
- *la base juridique et la finalité de la consultation ;*
- *les catégories de données réclamées ;*
- *l'instance consultée ;*
- *la date et l'heure d'envoi et de réception ;*
- *le résultat ou le statut de la consultation ;*
- *l'application dans laquelle le résultat a été mis à disposition ;*
- *les utilisateurs ou catégories d'utilisateurs ayant accès au résultat ;*
- *les éventuelles erreurs, corrections ou nouvelles requêtes.*

⁹ Voir également l'avis n° 153/2023, points 30-37.

La journalisation est organisée de manière à permettre de vérifier a posteriori si chaque requête était légitime, nécessaire et liée au dossier. Les données de journalisation ne sont conservées que pendant la durée nécessaire à la sécurité, au contrôle, à la justification et au traitement d'éventuels litiges."

29. Le demandeur est prié d'intégrer ces informations au moins dans l'Exposé des motifs et à les développer dans une délégation au Roi ou, en dernier recours, dans le protocole d'accord.

II.3.2 Personnes concernées

30. En ce qui concerne les personnes concernées, le demandeur a précisé ce qui suit :

"5. Délimitation des personnes concernées

Nous pouvons confirmer que l'échange de données en masse concerne exclusivement des personnes préalablement identifiées qui :

- *sont redevables d'une ou plusieurs créances fiscales ou non fiscales ;*
- *sont bénéficiaires de sommes à restituer ou à payer ;*
- *sont directement concernées par un dossier existant, dans la mesure où le traitement de leurs données est strictement nécessaire à la réalisation d'une finalité légalement définie.*

Cette dernière catégorie peut, par exemple, concerner un enfant bénéficiant d'une avance SECAL, lorsque les données relatives à cet enfant sont nécessaires pour vérifier les conditions légales d'octroi ou de maintien de l'avance.

La qualité de personne directement concernée ne doit pas être interprétée de manière large ou autonome. Il doit toujours exister un lien démontrable avec une condition légale concrète et un dossier existant.

On peut également confirmer que l'article 105, § 3 ne fournit pas de base juridique permettant d'effectuer des recherches, des croisements ou des analyses en masse dans des bases de données complètes en vue d'identifier ou de sélectionner pour la première fois des personnes susceptibles d'être des débiteurs, des bénéficiaires ou d'autres personnes concernées.

La sélection des dossiers et des personnes concernés doit découler au préalable des missions légales existantes et des dossiers administratifs de l'AGPR. L'échange externe de données sert exclusivement à obtenir ou à vérifier des informations spécifiques concernant ces personnes préalablement identifiées."

31. Le demandeur est invité à préciser expressément dans le Projet que l'article 105, § 3 ne constitue pas une base juridique permettant "*d'effectuer des recherches, des croisements ou des analyses en masse dans des bases de données complètes en vue d'identifier ou de sélectionner pour la première fois des personnes susceptibles d'être des débiteurs, des bénéficiaires ou d'autres personnes concernées*".
32. Bien que l'Autorité estime qu'il est justifié que la sélection des dossiers et des personnes concernés doit découler au préalable des missions légales existantes et des dossiers administratifs de l'AGPR, il n'en reste pas moins que les critères ou conditions sur la base desquel(le)s cette identification et cette sélection préalables ont lieu doivent être fixé(e)s de manière suffisamment claire et prévisible dans une loi formelle. Comme l'indique le demandeur lui-même, l'identification concrète des personnes concernées doit donc s'inscrire dans un cadre légalement défini au préalable. Il semble donc opportun que le Projet fasse soit explicitement référence aux critères légaux applicables, soit reprenne lui-même ces critères.

II.3.3 Accès

33. L'Autorité invite le demandeur à reprendre dans le Projet la motivation fournie par ce dernier dans le formulaire de demande, à savoir que "*les données à caractère personnel concernées ne sont*

accessibles qu'aux agents de perception compétents pour le traitement des dossiers qui leur sont attribués, et ce en vue de l'accomplissement de leurs missions légales"¹⁰.

34. En outre, dans un souci de transparence, de prévisibilité et de respect du principe de sécurité juridique, l'explication fournie par le demandeur, telle que reprise ci-après, doit être intégrée dans le Projet :

"6.1. Exercice du pouvoir d'investigation

Toute demande de renseignements reprise dans un fichier de masse est considérée comme un exercice distinct du pouvoir visé à l'article 105 à l'égard de la personne concernée.

Le regroupement technique ne modifie en rien le caractère individuel et lié au dossier de la demande d'informations. Le fichier de masse constitue, sur le plan juridique et fonctionnel, un ensemble de demandes distinctes concernant des personnes identifiées séparément.

Pour chaque personne, il doit être possible de déterminer :

- *sur quelle mission légale repose la demande ;*
- *à quel dossier elle se rapporte ;*
- *quelles données ou catégories de données ont été demandées ;*
- *à quelle instance la demande a été adressée ;*
- *la date d'envoi de la demande ;*
- *quelles données ont été reçues ;*
- *dans quelle application les données ont été traitées ;*
- *quelles personnes habilitées ont eu accès aux données."*

II.3.4 Traitements automatisés et utilisation éventuelle de systèmes algorithmiques ou d'IA

35. Le demandeur a été invité à fournir des explications sur l'utilisation éventuelle de systèmes algorithmiques ou d'IA. Dans un souci de transparence, l'explication complète à ce sujet est reprise ci-après.

"2. Traitement automatisé, algorithmes et intelligence artificielle

2.1. Utilisation de l'intelligence artificielle ou de systèmes algorithmiques

Le traitement, qui repose spécifiquement sur l'article 105, § 3, ne prévoit pas l'utilisation de l'intelligence artificielle, de modèles d'apprentissage automatique, de systèmes de profilage, de modèles de risque ou de systèmes de prise de décision automatisés.

Le traitement consiste en principe en :

1. *la constitution d'un fichier électronique contenant des personnes préalablement identifiées et des demandes de données prédéfinies ;*
2. *l'envoi sécurisé de ce fichier à l'instance administrative concernée ;*
3. *la réception par voie électronique des données demandées ;*
4. *le couplage technique de la réponse avec la bonne personne et le bon dossier ;*
5. *l'utilisation des données reçues dans le cadre légal applicable au dossier concerné.*

Le regroupement électronique des demandes d'informations ne modifie ni la nature ni la portée intrinsèque de la compétence existante.

2.2. Croisements automatisés de données ou correspondance ("matching")

L'échange de données peut inclure une correspondance technique. Cette correspondance a pour seul but de relier les données reçues à la bonne personne, déjà identifiée, et au bon dossier.

La correspondance s'effectue sur la base de données d'identification prédéfinies et fiables, telles que :

- *le numéro du Registre national ou un autre numéro d'identification légalement autorisé ;*
- *le numéro d'entreprise ;*
- *un numéro de dossier ou de référence unique ;*
- *si nécessaire, une combinaison de données d'identification univoques.*

Cette correspondance technique n'a pas pour objectif de sélectionner, de profiler ou d'évaluer des personnes ou de les classer dans des catégories de risque.

2.3. Données couplées et critères utilisés

Le couplage concerne exclusivement :

¹⁰ Voir dans le formulaire de demande la description des traitements qui sont encadrés par la (les) disposition(s) soumise(s) pour avis, p. 3.

- les données d'identification d'un débiteur, d'un bénéficiaire ou d'une personne directement concernée par le dossier qui sont déjà connus ;
- l'identification du dossier concerné ;
- les données nécessaires à la finalité concrète de perception, de remboursement ou de paiement.

Les données faisant l'objet du couplage sont déterminées au préalable pour chaque flux de données. Les données doivent présenter un lien direct et démontrable avec la finalité légale de la consultation.

Le couplage ne s'effectue pas sur la base de caractéristiques comportementales, de critères de probabilité généraux, de corrélations statistiques ou de scores de risque dérivés.

2.4. Sélection, profilage ou classification de personnes

Le traitement automatisé est utilisé exclusivement pour la vérification technique ou pour compléter les données concernant des personnes préalablement identifiées qui figurent déjà dans un dossier existant de perception, de remboursement ou de paiement.

L'article 105, § 3 ne constitue pas une base juridique pour :

- un screening général de la population ou des bases de données ;
- le datamining ;
- l'identification de nouveaux débiteurs ou bénéficiaires ;
- le profilage ;
- la classification de risque ;
- l'analyse comportementale ;
- la sélection de personnes sur la base de caractéristiques statistiques ou probabilistes.

Les personnes concernées sont identifiées préalablement à l'échange de données sur la base des missions légales existantes et des dossiers de l'administration.

2.5. Évaluation des conditions d'un paiement ou d'une avance

Le projet de disposition ne prévoit pas d'évaluation exclusivement automatisée dans laquelle un système déciderait de manière autonome si une personne a droit à un remboursement, un virement, une avance ou tout autre paiement.

Les données reçues constituent des informations factuelles aux fins de l'application des règles légales applicables au dossier concerné. Des contrôles techniques peuvent signaler des différences, des informations manquantes ou d'éventuelles incohérences. Un tel signal a un caractère purement d'appui et ne constitue pas en soi une décision administrative définitive.

Lorsque les informations reçues indiquent qu'une condition légale n'est peut-être pas ou n'est plus remplie, le dossier est traité conformément à la procédure légale et administrative applicable. Une mesure ayant des effets juridiques est prise par le service ou le fonctionnaire compétent à cet effet.

2.6. Logiciels et prestataires de services externes éventuels

L'échange de données s'effectue via l'infrastructure informatique sécurisée et les applications de gestion de dossiers existantes du SPF Finances. La transmission peut s'effectuer par le biais de canaux de communication électroniques sécurisés, tels que des serveurs FTPS sécurisés, ou via toute autre infrastructure sécurisée répondant aux normes applicables.

Dans le cadre du projet de traitement, il n'est pas fait appel à un prestataire externe pour sélectionner, profiler, évaluer ou classer des personnes en fonction de critères de fond dans des catégories de risque.

Si des prestataires de services informatiques externes fournissent exclusivement un soutien technique et peuvent, ce faisant, avoir accès à des données à caractère personnel, ils agissent dans le cadre contractuel et juridique applicable en matière de protection des données et ne disposent d'aucun pouvoir de décision autonome.

2.7. Conséquences des résultats

Les informations reçues sont couplées au dossier concerné et mises à la disposition des fonctionnaires ou des gestionnaires de dossier compétents pour en assurer le traitement.

Le résultat ne conduit pas directement, et sans application des règles légales et administratives pertinentes, à un(e) :

- sélection en vue d'une enquête ;
- suspension ;
- refus ;
- recouvrement ;
- constatation d'une dette ;
- suppression d'une avance ;
- décision relative à un droit au paiement ;

présentant un caractère définitif.

Lorsque les informations reçues donnent lieu à une éventuelle révision d'un dossier, cette révision s'effectue dans le cadre légal applicable en la matière. La personne concernée conserve à cet égard les droits et voies de recours prévus dans ce cadre.

2.8. Base juridique

La base juridique des demandes d'informations et de l'échange électronique de données est constituée par l'article 105 de la loi du 28 décembre 2023, tel que modifié par l'article 136 de l'avant-projet.

Cette disposition définit les agents compétents, les finalités pour lesquelles des renseignements peuvent être obtenus et la possibilité d'échanger les demandes et les réponses par voie électronique et en masse.

En ce qui concerne le RGPD, le traitement s'inscrit dans le cadre :

- du respect d'une obligation légale, conformément à l'article 6.1.c) du RGPD ;

- de l'exécution d'une mission d'intérêt public et l'exercice de l'autorité publique, conformément à l'article 6.1.e) du RGPD.

Le projet de disposition ne constitue pas une base juridique autonome pour d'autres finalités, telles que le profilage, le datamining général, la détection autonome de fraude ou la prise de décision entièrement automatisée.

2.9. AIPD et AI Act

Aucune analyse d'impact relative à la protection des données n'a encore été réalisée pour le projet de modification législative.

Pour chaque flux de données concret, avant son opérationnalisation, on évalue, en concertation avec le délégué à la protection des données et les services concernés, si une analyse d'impact relative à la protection des données est obligatoire ou recommandée. À cet égard, il est notamment tenu compte des éléments suivants :

- le nombre de personnes concernées ;
- la nature des données ;
- l'importance et la fréquence de l'échange ;
- l'éventuel couplage de données de différentes sources ;
- les conséquences possibles pour les personnes concernées ;
- les modalités d'accès et de conservation ;
- les méthodes techniques de traitement utilisées.

Étant donné que, dans le cadre du traitement qui se fonde sur l'article 105, § 3, l'utilisation d'un système d'IA n'est pas envisagée, il n'est pas question, pour cet échange de données en tant que tel, d'un système d'IA à haut risque au sens de l'AI Act (règlement européen sur l'intelligence artificielle).

Si, ultérieurement, l'utilisation d'un système d'IA venait à être envisagée pour un traitement distinct, une évaluation juridique, technique et relative à la protection des données distincte devrait être effectuée au préalable. Un tel traitement ne peut se fonder exclusivement sur la possibilité envisagée d'un échange de données en masse."

36. L'Autorité prend acte à cet égard du fait que, selon le demandeur, aucun système d'IA, de profilage ou d'évaluation des risques n'est utilisé et que le traitement automatisé resterait limité à la correspondance technique de personnes préalablement identifiées. Toutefois, étant donné que l'Exposé des motifs n'aborde pas ce point de manière aussi détaillée, il semble recommandé, dans un souci de sécurité juridique et de transparence, d'y inclure au moins explicitement les explications complémentaires figurant aux points 2.2 et 2.4.

37. Par ailleurs, il convient de préciser ce que l'on entend par les "contrôles techniques" mentionnés au point 2.5, qui signalent des divergences, des informations manquantes ou des incohérences, selon quels critères prédéfinis ces signaux sont générés et s'ils donnent lieu à une sélection automatisée de dossiers en vue d'un contrôle ultérieur.

II.4 Responsable du traitement

38. La désignation du responsable du traitement doit correspondre au rôle que cet acteur joue dans la pratique et au contrôle qu'il a quant à la finalité et aux moyens qui seront mis en œuvre pour le traitement. Dans la pratique, ceci doit être vérifié pour chaque traitement de données à caractère personnel.

39. À cet égard, le formulaire de demande précise que "*cela fait l'objet d'un protocole entre les services concernés*".

40. En l'espèce, l'Autorité estime qu'un tel document n'est pas suffisant. En premier lieu, il n'offre pas une visibilité suffisante aux personnes concernées pour qu'elles puissent identifier le responsable du traitement pertinent auquel elles peuvent s'adresser pour exercer leurs droits. En deuxième lieu, il

s'agira ici également de responsables conjoints du traitement, ce qui n'est pas mentionné, qui ne sont pas identifiés. Le demandeur est invité à remédier à cette lacune dans le projet.

II.5 Délai de conservation

41. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
42. À cet égard, le formulaire de demande renvoie au projet d'article 105, § 3, alinéa 4. À ce sujet, il est rappelé au demandeur qu'il va de soi que les données ne peuvent pas être conservées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées. Cela découle en effet expressément de l'article 5.1.e) du RGPD. Étant donné que cette mention n'apporte aucune valeur ajoutée, il est demandé de la supprimer.
43. Compte tenu de la finalité décrite au point 15 et de la référence générale à la prescription des actes du SPF Finances en tant que responsable du traitement, sans tenir compte de la responsabilité conjointe potentielle à l'égard du traitement (voir le point 40), l'Autorité estime que le délai maximal de conservation prévu n'est pas suffisamment prévisible. En effet, cette formulation ne précise pas s'il est fait référence exclusivement aux actes liés à la finalité concrète de perception, de remboursement ou de paiement pour laquelle les données ont été obtenues en vertu de l'article 105, ou également à d'autres actes ou traitements effectués par le SPF Finances dans le cadre de ses autres missions légales. Cela est d'autant plus discutable que les données à caractère personnel obtenues dans le cadre d'une mission peuvent, sous les conditions prévues par la loi du 3 août 2012, être traitées ultérieurement dans le cadre d'une autre mission. Le demandeur est donc invité à lier le délai maximal de conservation prévu dans le projet à la finalité concrète du traitement et, le cas échéant, au délai de prescription de la créance ou de l'action en justice spécifique à laquelle se rapporte le traitement des données en question.

PAR CES MOTIFS,**l'Autorité estime que :**

1. La manière dont s'effectuent les traitements en masse, y compris les éventuels croisements de données automatisés et l'identification préalable des personnes concernées, ainsi que le fonctionnement concret de la consultation en masse, notamment la manière dont sont sélectionnés les dossiers, les personnes et les données à consulter et dont sont générées les demandes d'informations, doit être définie de manière suffisamment claire et prévisible dans le Projet (**voir le point 12**) ;
2. La divergence linguistique entre les textes en français et en néerlandais concernant la gestion des paiements indus et des remboursements doit être corrigée (**voir le point 13**) ;
3. La notion de "pertinence vraisemblable" doit être définie plus précisément dans le Projet et, à tout le moins, expliquée plus en détail dans l'Exposé des motifs (**voir les points 17-18**) ;
4. Les critères objectifs relatifs au traitement de données, les catégories de données à caractère personnel et les autres éléments essentiels du traitement doivent être intégrés dans le Projet et définis avec suffisamment de précision (**voir les points 19-22**) ;
5. Le protocole ne peut pas servir à définir les éléments essentiels du traitement, mais uniquement à concrétiser et à rendre opérationnelle une réglementation légale suffisamment claire (**voir le point 24**) ;
6. Les modalités réglementaires relatives aux flux de données, dans la mesure où elles ne doivent pas déjà être définies dans la loi elle-même, doivent être confiées au Roi, tandis que seules les modalités purement techniques ou d'exécution peuvent faire l'objet d'une délégation ultérieure (**voir le point 25**) ;
7. Des règles et mesures appropriées doivent être prévues en matière d'exactitude, d'actualisation, de rectification et de suppression des données, ainsi que pour prévenir toute confusion d'identité, toute correspondance erronée et tout transfert de données non pertinentes ou non autorisées (**voir les points 26-27**) ;
8. En ce qui concerne la définition des personnes concernées dans le Projet, il convient soit de renvoyer expressément aux critères légaux applicables, soit d'intégrer ces critères dans le Projet lui-même (**voir les points 30-32**) ;

9. Il convient de préciser dans le Projet que les données à caractère personnel concernées ne sont accessibles qu'aux fonctionnaires compétents qui en ont besoin pour le traitement des dossiers qui leur sont attribués (**voir le point 33**) ;
10. Le Projet doit reprendre une explication sur l'exercice du pouvoir d'investigation (**voir le point 34**) ;
11. Dans l'Exposé des motifs, il convient au moins de préciser que le traitement automatisé se limite à la correspondance technique de personnes préalablement identifiées et ne constitue pas un fondement juridique pour le profilage, le datamining ou l'identification de nouveaux débiteurs ou bénéficiaires (**voir le point 36**) ;
12. Il convient en outre de préciser ce que l'on entend par "contrôles techniques", selon quels critères des signaux de divergences ou d'incohérences sont générés et si ceux-ci donnent lieu à une sélection automatisée de dossiers en vue d'un contrôle ultérieur (**voir le point 37**) ;
13. Le ou les responsables du traitement, y compris les éventuels responsables conjoints du traitement, doivent être expressément désignés dans le Projet (**voir les points 38-40**) ;
14. Le délai maximal de conservation doit être défini de manière suffisamment claire et prévisible et être lié à la finalité concrète du traitement et, le cas échéant, au délai de prescription de la créance ou de l'action en justice spécifique à laquelle le traitement se rapporte (**voir les points 42-43**).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice