



Avis n° 125/2019 du 19 juin 2019

Objet :

1. Projet d'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
2. Projet d'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-2019-125)

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 "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* (Règlement général sur la protection des données, 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 Alexander De Croo, Vice-Premier ministre et ministre des Finances et de la Coopération au développement, reçue le 7 mai 2019 ;

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

Émet, le 19 juin 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Monsieur Alexander de Croo, Vice-Premier ministre et ministre des Finances et de la Coopération au développement, demande l'avis de l'Autorité concernant un projet d'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* (ci-après "le premier projet"). Un avis est également demandé au sujet du projet d'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 deuxième projet").

Contexte

2. Les premier et deuxième projets ont été rédigés en exécution des articles 96 et 97 du Code des droits de succession (ci-après "la loi")¹. Ces articles disposent que les institutions sont obligées de communiquer des informations financières au sujet d'un défunt à l'Administration Sécurité juridique de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du SPF Finances appelée aussi "AGDP". Ils prévoient également que le Roi peut prescrire que ces listes soient envoyées par voie électronique. Les projets obligent les institutions à envoyer par voie électronique les listes reprenant des informations financières.
3. L'article 96, premier alinéa de la loi dispose que : "*Les administrations et les établissements publics, les fondations d'utilité publique et les fondations privées, toutes associations ou sociétés ayant en Belgique leur principal établissement, une succursale ou un siège quelconque d'opérations, ne peuvent, après le décès du titulaire d'une inscription ou d'un titre nominatif, en opérer le transfert, la mutation, la conversion ou le paiement qu'après avoir informé, dans les trois mois qui suivent le décès, le fonctionnaire de l'Administration générale de la documentation patrimoniale désigné à cette fin, de l'existence de l'inscription ou du titre nominatif appartenant au défunt. Par dérogation à ce qui précède, l'information est adressée*

¹ Loi du 31 mars 1936, *Code des droits de succession*, M.B. 7 avril 1936.

*dans le mois de la prise de connaissance du décès lorsque celle-ci a lieu plus de deux mois après le décès.*²

4. L'obligation est dès lors censée s'appliquer à toutes les personnes morales publiques et privées³. Elle s'applique en particulier aux banques et aux organismes d'assurance, mais aussi aux mutuelles et aux monts-de-piété⁴. L'institution devra se mettre en conformité avec l'obligation de notification dans les trois mois suivant le décès. L'article 96, alinéa 2 de la loi concerne les cas où ce n'est pas le titulaire lui-même mais le conjoint qui décède. Les alinéas 3 et 4 concernent les cas où, après le décès du titulaire, il y a quand même eu un transfert de l'inscription nominative avant la déclaration au SPF Finances. Dans tous les cas précités, l'institution devra encore faire une déclaration. Au cinquième alinéa, on indique que les personnes visées au premier alinéa sont tenues d'indiquer le numéro du Registre national du défunt ou son numéro d'identification dans le registre bis, attribué en application de l'article 4, § 2 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*, lorsqu'elles sont habilitées à utiliser ce numéro⁵.
5. L'article 97 de la loi comporte des dispositions similaires mais il s'agit à cet égard de publications de titres, sommes et valeurs. La restitution, le paiement ou le transfert par les institutions ne peuvent être effectués dans ce cas que si la liste des titres, sommes ou valeurs a été transmise à l'AGDP dans les trois mois suivant le jour du décès. Cet article impose l'utilisation du numéro de Registre national du défunt dans l'avis et prévoit que le Roi peut prescrire que l'avis soit communiqué par voie électronique⁶.
6. L'institution utilise un document appelé "Liste 201" pour faire la déclaration. Les informations sur la "Liste 201" font état de la situation des avoirs le jour du décès. Comme indiqué ci-avant, les premier et deuxième projets instaurent l'obligation d'envoyer désormais ces listes à l'AGDP par voie électronique.
7. Les projets régissent la manière dont les notifications doivent être envoyées par voie électronique à l'AGDP par les institutions, la manière dont auront lieu la réception et le transfert des notifications, comment on agira en cas de dysfonctionnement du système permettant l'envoi des notifications, etc. Cette obligation consiste à faire la déclaration

² Article 96, premier alinéa du Code des droits de succession.

³ De Blauwe, R, *Inleiding tot de successierechten*, Herentals, Knops Publishing, 2013, p. 615.

⁴ *Perception des droits de succession par le SPF Finances*, Rapport de la Cour des comptes à la Chambre des représentants, Bruxelles, mars 2016.

⁵ Article 96, cinquième alinéa du Code des droits de succession.

⁶ Article 97, alinéas 6 et 7 du Code des droits de succession.

d'inscriptions, titres (nominatifs), sommes et valeurs existants. Sans la déclaration, on ne peut pas procéder à un transfert, une mutation, une conversion ou un paiement.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. *Fondement juridique*

8. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD. Les institutions qui envoient à l'AGDP du SPF Finances les listes et avis visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession traitent des données à caractère personnel. Ces traitements se fondent sur l'article 6.1.c) du RGPD, à savoir l'obligation légale, en ce qui concerne des données qu'elles collectent en vue de compléter et d'envoyer les listes.
9. Pour autant que l'Autorité puisse en juger, les traitements réalisés dans le chef du SPF Finances se fondent sur l'article 6.1.e) du RGPD, les traitements étant jugés nécessaires pour accomplir une mission d'intérêt public.
10. En vertu des principes de transparence et de légalité consacrés dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, la loi doit prévoir clairement dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé⁷, et en conséquence déterminer quelles sont les données traitées, les personnes concernées, les conditions et finalités dudit traitement, la durée de conservation des données⁸ et les personnes y ayant accès⁹. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes¹⁰. Lorsque le traitement repose sur une base juridique de droit national, l'article 6.3 du RGPD exige également spécifiquement que les finalités de ce traitement soient définies dans cette base.
11. Dans ce contexte, une délégation au Roi "n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur¹¹.

⁷ En ce sens, voir Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.9 e.s. et point B.13.3 en particulier.

⁸ La Cour constitutionnelle a reconnu que "*le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation*", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

⁹ Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

¹⁰ Voir l'avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9.

¹¹ Voir également Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; Arrêt n° 29/2010 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2.

12. On examinera ci-après dans quelle mesure la réglementation concernée répond à ces exigences.

2. Limitation des finalités

13. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
14. Le chapitre du Code des droits de succession qui reprend les articles 96 et 97 est le chapitre XI intitulé "*Obligations imposées à des tiers en vue d'assurer la juste perception des droits de succession dus par suite du décès d'habitants du royaume*".
15. Il ressort de ce titre que le but de la déclaration consiste à permettre une juste perception d'impôts. Ces impôts reviennent ensuite au Trésor. Il s'agit d'une finalité déterminée, explicite et légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD.

3. Proportionnalité des données traitées

16. 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 ("minimisation des données").
17. Les articles 96 et 97 de la loi reprennent le cadre sur la base duquel le Roi pouvait définir des modalités dans le premier projet. Les articles indiquent ce qui doit figurer dans les notifications. Doivent y figurer quels sont les titres ou inscriptions nominatifs du titulaire décédé (article 96, alinéa 1). La liste de titres, sommes ou valeurs appartenant au défunt doit également être transmise à l'AGDP (article 97, alinéa 1). Les deux articles de loi disposent que les institutions et personnes qui doivent envoyer les notifications doivent mentionner le numéro de Registre national ou le numéro d'identification du défunt (article 96, alinéa 5 et article 97, alinéa 6). On vise en fait par ce dernier le "*numéro d'identification de la Banque carrefour*" (dénomination officielle).
18. L'Autorité abordera ci-après les traitements de données à caractère personnel. Concernant le premier projet, l'Autorité n'a aucune remarque à ce sujet.
19. L'article 2, § 4 du deuxième projet reprend quelles données un expéditeur doit transmettre au SPF Finances pour établir une connexion FTP, au cas où celle-ci n'avait pas encore été établie.

Les données qui sont demandées sont : le nom de l'expéditeur, le numéro d'entreprise (s'il y en a un), le nom, le prénom, l'adresse e-mail et le numéro de téléphone ou de mobile de la personne physique qui intervient pour lui en tant que personne de contact et l'adresse IP publique.

20. L'article 5 décrit la dénomination de liste 201 qui est envoyée par les institutions au SPF Finances. La dénomination structurée de chaque liste 201 doit notamment comporter : le numéro d'entreprise de l'expéditeur ou le numéro qui lui a été fourni par le SPF suivi d'un trait de soulignement et le numéro national ou le numéro bis du défunt suivi d'un trait de soulignement. Si le numéro national n'est pas connu, il peut être remplacé par la date de naissance du défunt.
21. L'Autorité constate que les données mentionnées dans les projets et dans la loi ne donnent lieu à aucune remarque particulière à la lumière de l'article 5.1.c) du RGPD et compte tenu de la finalité envisagée.
22. L'Autorité prend acte du fait qu'à l'article 96, alinéa 5 et à l'article 97, alinéa 6 du Code des droits de succession, une autorisation d'utiliser le numéro de Registre national est octroyée. Dans l'arrêté ministériel, on utilise la notion de "numéro national". Pour éviter toute confusion, il est préférable d'utiliser la dénomination officielle "numéro de Registre national".

4. Responsable du traitement

23. L'article 4.7) du RGPD prévoit que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui peut être désigné par la réglementation en question.
24. Dans ces articles de loi, on précise que le transfert, la mutation, la conversion, la restitution ou le paiement de titres nominatifs, sommes ou valeurs ne sont possibles qu'après que l'Administration générale de la Documentation patrimoniale a reçu un avis¹². Cela laisse présumer que le SPF Finances est le responsable du traitement. Cela ne suffit toutefois pas. Aux articles 96 et 97 de la loi ou dans les projets, on ne mentionne pas explicitement qui est le responsable du traitement. Afin de garantir la transparence, l'Autorité demande d'indiquer expressément dans la disposition légale proprement dite qui est le responsable du traitement. La détermination par la loi du ou des responsable(s) de traitement d'un traitement de données

¹² L'article 1^{er}, 4^o du premier projet et l'article 1^{er}, 8^o du deuxième projet définissent le "gestionnaire" comme : l'Administration Sécurité juridique de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du Service public fédéral Finances, qui gère le système électronique d'échange d'information.

à caractère personnel participe également à la prévisibilité de la loi et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD.

5. Aspects techniques et mesures de sécurité

25. L'article 32 du RGPD oblige le 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.
26. L'article 2, § 1^{er} du deuxième projet dispose que l'expéditeur doit transmettre les notifications à l'AGDP via une connexion FTP conformément aux modalités techniques imposées par le Service ICT du SPF¹³.
27. Le FTP n'offre en tant que tel aucune garantie en matière de confidentialité, d'intégrité, d'imputabilité, d'irréfutabilité et d'authenticité. Les noms d'utilisateur et mots de passe sont envoyés en texte en clair, de manière non cryptée. Mais les données aussi, en l'espèce le fichier ZIP avec la "liste 201", sont envoyées de manière non cryptée. Lors de cette communication, les données sont donc soumises aux menaces classiques : interception, fausse adaptation, fausse saisie de nouvelles données ainsi que risque accru d'interruption de la communication proprement dite (du fait que le type de données est reconnaissable). En outre, en mettant la main sur le nom d'utilisateur/le mot de passe, on peut aussi obtenir les données déjà envoyées qui sont encore stockées sur le serveur FTP.
28. L'article 2, § 3 du deuxième projet dispose qu'à partir du 1^{er} janvier 2020, un expéditeur qui ne dispose pas d'une connexion FTP et n'utilise pas non plus la connexion d'un autre expéditeur, transmet ses listes 201 par fichier-zip annexé à un courriel à l'adresse form201@minfinfed.be. Pour accroître la sécurité des données à caractère personnel qui doivent être transmises, il faudrait au moins prévoir un cryptage du fichier-zip ou une protection du fichier PDF. Ici aussi toutefois, tout comme pour la connexion FTP, il convient d'éviter de préférence l'envoi par e-mail. L'utilisation d'un service web devrait être privilégiée à l'envoi par e-mail.
29. Pour compléter ce qui précède, on peut reprendre un certain nombre d'exemples de mesures telles que décrites à l'article 32 du RGPD. Le responsable du traitement et le sous-traitant

¹³L'article 1^{er}, 6^o définit le FTP comme suit : "*File Transfer Protocol, un protocole qui standardise et facilite l'échange de fichiers entre des ordinateurs avec des systèmes d'exploitation différents.*"

mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque, y compris entre autres, selon les besoins :

- 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.
30. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la recommandation¹⁴ visant à prévenir les fuites de données et aux mesures de référence qu'il convient de respecter dans le cadre de tout traitement de données à caractère personnel. L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès¹⁵.

6. Délai de conservation des données

31. 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.
32. L'Autorité constate que les projets ne prévoient pas le moindre délai de conservation des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement.
33. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, des délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement en vue des différentes finalités doivent être prévus ou des critères permettant de déterminer ces délais de conservation doivent au moins être repris.

¹⁴ Recommandation n° 01/2013 de la Commission de la protection de la vie privée (ci-après CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité,

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013.pdf).

¹⁵ Voir également la recommandation CPVP n° 01/2008

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf).

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

estime que les adaptations suivantes s'imposent :

- utiliser désormais les termes "numéro d'identification de la Banque Carrefour" au lieu des termes "numéro d'identification" et utiliser les termes "numéro de Registre national" au lieu des termes "numéro national" ou "numéro bis" (points 17 et 23) ;
- utiliser un mode de transmission crypté et plus sûr pour les notifications (points 28 et 29) ;
- préciser le délai de conservation dans le projet (point 33).

(sé) An Machtens
Administratrice f.f.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances