# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 27 mars 2014 (Belgique). RG 51/2014

* Date : 27-03-2014
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20140327-5
* Role number : 51/2014

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet du recours et procédure
Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 février 2013 et parvenue au greffe le 25 février 2013, un recours en annulation des articles 8 et 11 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 (publiée au Moniteur belge du 24 août 2012, deuxième édition) a été introduit par l'ASBL « Ligue des Contribuables », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue Lens 13.
(...)
II. En droit
(...)
Quant aux dispositions attaquées
B.1.1. L'ASBL « Ligue des Contribuables » demande l'annulation des articles 8 et 11 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 (ci-après : la loi du 3 août 2012).
B.1.2. L'article 8 de la loi du 3 août 2012 dispose :
« § 1er. Il est créé, au sein du Service public fédéral Finances, un Service de Sécurité de l'Information et de Protection de la vie privée qui est placé sous l'autorité directe du président du comité de direction du Service public fédéral Finances.
Ce service est chargé :
a) d'assurer l'application de la réglementation relative à la protection de la vie privée, de la présente loi ainsi que de ses mesures d'exécution;
b) de vérifier, préalablement à la décision du responsable du traitement, que les conditions d'application de l'exception visée à l'article 3, § 7, de la loi du 8 décembre 1992, relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, sont remplies;
c) rendre les avis juridiques lorsque le Service public fédéral Finances est consulté conformément à l'article 7.
Ce service a également une fonction de conseil, de stimulation, de documentation et d'audit interne au niveau de la protection de la vie privée.
Il peut également porter plainte directement auprès du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale lorsqu'il existe un risque de commission d'une infraction à une loi ou à une règlementation dont l'application relève des missions du Service public fédéral Finances.
§ 2. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, la composition et le mode de fonctionnement de ce service ainsi que le statut des membres qui le [composent] ».
B.1.3. L'article 11 de la loi du 3 août 2012 dispose :
« Il est inséré dans l'article 3, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, remplacé par la loi du 11 décembre 1998 et modifié en dernier lieu par la loi du 10 juillet 2006, un § 7 rédigé comme suit :
' [ § ] 7. Les articles 9, § 2, 10 et 12 ne sont pas applicables aux traitements de données à caractère personnel gérés par le Service public fédéral Finances durant la période dans laquelle la personne concernée est l'objet d'un contrôle ou d'une enquête ou d'actes préparatoires à ceux-ci effectués par le Service public fédéral Finances dans le cadre de l'exécution de ses missions légales.
Lorsque le Service public fédéral Finances a fait usage de l'exception telle que déterminée à l'alinéa premier, la règle de l'exception est immédiatement levée après la clôture du contrôle ou de l'enquête. Le Service de Sécurité de l'Information et Protection de la Vie Privée en informe le contribuable concerné sans délai. ' ».
B.1.4. L'article 9, § 2, de la loi du 8 décembre 1992 précitée détermine les informations qui doivent être communiquées par le responsable du traitement des données à la personne concernée lorsque les données personnelles n'ont pas été obtenues auprès d'elle. L'information porte notamment sur l'identité du responsable du traitement, les finalités du traitement, les catégories de données concernées, les destinataires des données et l'existence d'un droit d'accès ou de rectification concernant les données relatives à la personne en cause.
L'article 10 de la loi du 8 décembre 1992 prévoit un droit d'accès des personnes aux données les concernant, qui comprend notamment le droit d'obtenir la confirmation que des données sont traitées et des informations portant sur les finalités du traitement, les catégories de données et les catégories de destinataires auxquelles elles sont communiquées.
L'article 12 de la loi du 8 décembre 1992 prévoit pour toute personne le droit d'obtenir sans frais la rectification de toute donnée à caractère personnel inexacte la concernant.
B.2. L'article 96 de la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable remplace l'article 3, § 7, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, inséré par l'article 11 attaqué de la loi du 3 août 2012, par le texte suivant :
« § 7. Sans préjudice de l'application de dispositions légales particulières, l'article 10 n'est pas applicable aux traitements de données à caractère personnel gérés par le Service public fédéral Finances pendant la période durant laquelle la personne concernée fait l'objet d'un contrôle ou d'une enquête ou d'actes préparatoires à ceux-ci, effectués par le Service public fédéral Finances dans le cadre de l'exécution de ses missions légales, dans la mesure où cette application nuirait aux besoins du contrôle, de l'enquête ou des actes préparatoires et pour leur seule durée.
La durée de ces actes préparatoires pendant laquelle ledit article 10 n'est pas applicable, ne peut excéder un an à partir de la demande introduite en application de cet article 10.
Lorsque le Service public fédéral Finances a fait usage de l'exception telle que déterminée à l'alinéa 1er, la règle de l'exception est immédiatement levée après la clôture du contrôle ou de l'enquête ou dès la clôture des actes préparatoires lorsque ceux-ci n'ont pas abouti à un contrôle ou une enquête. Le Service de Sécurité de l'Information et Protection de la Vie Privée en informe le contribuable concerné sans délai et lui communique dans son entièreté la motivation contenue dans la décision du responsable du traitement ayant fait usage de l'exception ».
Quant à l'article 11 de la loi du 3 août 2012
B.3. Le moyen dirigé contre l'article 11 de la loi du 3 août 2012 est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution. La partie requérante estime que la disposition attaquée crée une discrimination entre deux catégories de contribuables, selon que l'exercice des droits garantis par les articles 9, § 2, 10 et 12 de la loi du 8 décembre 1992 leur est garanti ou peut leur être refusé par l'administration fiscale, concernant leurs données personnelles traitées par cette dernière. Elle considère, d'une part, que la différence de traitement entre les deux catégories de contribuables ne repose pas sur un critère objectif et, d'autre part, que la possibilité de refuser l'accès aux droits établis par les articles précités de la loi du 8 décembre 1992 est disproportionnée.
B.4. L'exposé des motifs relatif à cette disposition mentionne :
« L'article 11 consacre une exception au droit d'information, d'accès et de rectification par une personne physique lorsqu'elle fait l'objet d'un contrôle ou d'une enquête. Il déroge sur ce point à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.
[...]
La mission de lutte contre la fraude et la tâche de contrôle de la juste perception de l'impôt peuvent être mises à mal par l'exercice du droit d'accès de celui qui précisément cherche à frauder l'impôt et pourrait grâce à l'accès aux données connaître les éléments en possession de l'administration. Les moyens de sauvegarder un intérêt économique ou financier de l'Etat pourraient être amoindris » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-2343/001, pp. 9-11).
B.5.1. La distinction de traitement critiquée entre les contribuables qui peuvent exercer, à l'égard de leurs données personnelles traitées par l'administration fiscale, les droits garantis par les articles 9, § 2, 10 et 12 de la loi du 8 décembre 1992 et ceux à qui l'exercice de ces droits peut être refusé par l'administration repose sur le critère de l'existence d'une enquête fiscale, d'un contrôle fiscal ou d'actes préparatoires à une enquête ou à un contrôle à l'égard des contribuables concernés.
B.5.2. L'exposé des motifs précise à ce sujet que « l'accès ne peut être refusé que si un contrôle ou une enquête est déjà en cours ou si des préparatifs à cet effet ont déjà été entamés » (ibid., p. 12) et cite plusieurs exemples de faits générateurs d'une enquête tels qu'« une absence de déclaration, une déclaration tardive, un avis de passage ou une demande de renseignements communiqués au contribuable, des indices de fraude constatés ou communiqués, des renseignements provenant d'acte de contrôle et d'investigation mené chez un autre contribuable, une dénonciation, une information judiciaire, une demande ou communication de renseignements de l'étranger (convention internationale, réglementation douanière ...) ou des informations en provenance d'un autre service du Service public fédéral Finances ou d'une autre autorité administrative (secteur social, inspection économique...) » (ibid.).
B.5.3. La circonstance que la loi ne définisse pas explicitement ce qu'il faut entendre par la notion de « préparatifs » à une enquête ou à un contrôle n'a pas forcément pour effet que le critère de distinction, qui repose en partie sur cette notion, soit non objectif ou dénué de pertinence. Dans le silence de la loi, cette notion doit s'entendre dans son sens courant. Elle implique que des actes indiquant l'intention de l'administration d'ouvrir une enquête ou de procéder à un contrôle à l'égard d'un contribuable déterminé aient été posés préalablement à la demande de celui-ci d'exercer les droits garantis par la loi du 8 décembre 1992 et qu'une mention de ces actes figure dans le dossier du contribuable. En d'autres termes, la demande formulée par le contribuable d'avoir accès aux données personnelles le concernant ne peut pas constituer elle-même l'élément déclencheur d'une enquête ou d'un contrôle à partir duquel l'accès peut lui être refusé.
B.5.4. Ainsi interprété, le critère de distinction est objectif et pertinent.
B.6. Pour être compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, il ne suffit pas que la différence de traitement examinée repose sur un critère objectif et pertinent. Il faut encore que la mesure critiquée soit proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.
D'après la partie requérante, la disposition attaquée aurait des effets disproportionnés à plusieurs égards.
B.7.1. En ce qui concerne le champ d'application de la disposition attaquée, il ne saurait être reproché au législateur d'avoir prévu que l'exception à l'exercice des droits en cause est applicable à l'égard de tout contribuable faisant l'objet d'une enquête, d'un contrôle ou d'actes préparatoires à ceux-ci. En effet, l'enquête ou le contrôle ayant précisément pour but de découvrir les fraudes éventuellement commises, l'administration ne peut, dès les actes préparatoires à ceux-ci, établir une distinction pertinente entre les contribuables selon qu'ils sont auteurs de fraudes ou pas.
B.7.2. Pour le même motif, le législateur n'aurait pu établir une distinction entre les contribuables selon la gravité des faits qui leur sont éventuellement reprochés. Le fait que l'exception à l'exercice des droits garantis par la loi du 8 décembre 1992 vise tout contribuable faisant l'objet d'un contrôle, d'une enquête ou d'actes préparatoires à ceux-ci sans distinguer selon que l'enquête ou le contrôle porte sur des faits supposés graves ou bénins n'entraîne pas d'effets disproportionnés.
B.7.3. Le refus d'exercice des droits garantis par la loi du 8 décembre 1992 peut intervenir à l'égard de toutes les données personnelles relatives à un contribuable traitées par l'administration fiscale, y compris les données qui sont étrangères à l'objet de l'enquête ou du contrôle justifiant le refus d'accès à ces données. Il en résulte que la disposition attaquée peut avoir pour effet de restreindre les droits garantis par la loi du 8 décembre 1992 au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur, rappelé en B.4.
Dans cette mesure, l'article 11 de la loi du 3 août 2012 viole le principe d'égalité et de non-discrimination.
B.8.1. La partie requérante critique encore l'absence de limitation dans le temps de la possibilité de refus d'exercice des droits garantis par la loi du 8 décembre 1992 à l'égard d'un contribuable qui ferait l'objet d'actes préparatoires à une enquête ou d'une enquête se prolongeant éventuellement plusieurs années.
Dans l'avis qu'elle avait donné au sujet de l'avant-projet de loi, la section de législation du Conseil d'Etat avait également relevé l'absence de limitation claire dans le temps de la possibilité d'application de la disposition attaquée (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-2343/001, p. 23).
B.8.2. Ainsi qu'il est dit en B.5.3, le point de départ de la période au cours de laquelle le contribuable pourra se voir refuser l'exercice des droits garantis par la loi du 8 décembre 1992 doit être antérieur à la demande du contribuable et doit être contrôlable a posteriori par la mention dans son dossier des actes préparatoires accomplis.
B.8.3. En ce qui concerne la fin de la période au cours de laquelle l'exercice de ces droits peut être refusé au contribuable, la disposition attaquée précise que la mesure est « immédiatement levée après la clôture du contrôle ou de l'enquête » et que le contribuable en est informé sans délai.
B.8.4. Le point de départ et la fin de la période au cours de laquelle l'exercice des droits garantis par la loi du 8 décembre 1992 peut être refusé au contribuable parce qu'une enquête ou un contrôle est mené à son sujet sont donc suffisamment précisés par la disposition attaquée.
B.8.5. Toutefois, la disposition ne précise pas quelle peut être la durée des actes préparatoires justifiant la suspension des droits. Il peut en résulter que, si ces actes préparatoires se prolongent ou si l'administration fiscale n'ouvre pas, ensuite, une enquête ou un contrôle, la suspension des droits peut se prolonger au-delà de ce qui est strictement nécessaire. Dans cette mesure, l'article 11 de la loi du 3 août 2012 viole le principe d'égalité et de non-discrimination.
B.9. Le moyen est fondé dans la mesure indiquée en B.7.3 et en B.8.5.
Il y a lieu d'annuler l'article 11 de la loi du 3 août 2012 insérant un paragraphe 7 dans l'article 3 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, d'une part, dans la mesure où il permet au responsable du traitement des données de refuser l'exercice des droits garantis par les articles 9, § 2, 10 et 12 de cette dernière loi à l'égard des données personnelles du contribuable qui sont étrangères à l'objet de l'enquête ou du contrôle en cours et, d'autre part, en ce qu'il ne prévoit pas de limitation dans le temps de la possibilité de faire exception à l'application de ces droits justifiée par l'accomplissement d'actes préparatoires à un contrôle ou à une enquête.
Quant à l'article 8 de la loi du 3 août 2012
B.10. L'article 8 de la loi du 3 août 2012 crée, au sein du Service public fédéral Finances, le « Service de Sécurité de l'Information et de Protection de la vie privée » qui est notamment chargé de vérifier, préalablement à la décision du responsable du traitement, que les conditions d'application de la suspension des droits garantis par les articles 9, § 2, 10 et 12 de la loi du 8 décembre 1992 sont remplies.
B.11. Le moyen dirigé contre cette disposition est pris de la violation de l'article 170 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 28, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative 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 avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
B.12.1. L'article 170 de la Constitution exprime le principe de la légalité de l'impôt. Le grief de la partie requérante porte sur le fait que le service créé par la disposition attaquée fait partie du Service public fédéral Finances, ce qui n'en garantirait pas l'indépendance. Ce grief est étranger au principe de la légalité de l'impôt.
Les deux autres dispositions dont la violation est alléguée par la partie requérante sont des dispositions de droit international au regard desquelles la Cour ne peut exercer un contrôle direct.
B.12.2. L'invocation par la partie requérante, en son mémoire en réponse, de la violation de l'article 22 de la Constitution constitue un moyen nouveau qui ne peut être admis, en vertu de l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.
B.13. Le moyen est irrecevable.
Par ces motifs,
la Cour
- annule l'article 11 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 » en ce qu'il permet au responsable du traitement des données de refuser l'exercice des droits garantis par les articles 9, § 2, 10 et 12 de la loi du 8 décembre 1992 « relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel » à l'égard des données personnelles du contribuable qui sont étrangères à l'objet de l'enquête ou du contrôle en cours et en ce qu'il ne prévoit pas de limitation dans le temps de la possibilité de faire exception à l'application de ces droits justifiée par l'accomplissement d'actes préparatoires à un contrôle ou à une enquête;
- sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.5.3, rejette le recours pour le surplus.
Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 27 mars 2014.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
J. Spreutels