

Numéro du rôle : 5594
Arrêt n° 51/2014 du 27 mars 2014

A R R E T

---

*En cause* : le 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, introduit par l'ASBL «Ligue des Contribuables ».

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.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 4 mars 2014 :

- a comparu B. Druart, conseiller général des Finances, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs F. Daoût et R. Leysen ont fait rapport;
- la partie précitée a été entendue;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. La partie requérante, l'ASBL « Ligue des contribuables », expose qu'elle s'est donné pour objet, en vertu de l'article 4 de ses statuts, notamment de défendre les droits et intérêts collectifs ou individuels des contribuables en matière de fiscalité, de dépenses publiques et de réglementation contre toute forme de pouvoir. Elle fait valoir que ses activités sont concrètes et durables.

Elle considère que le recours est étroitement lié à la mise en œuvre de son objet social.

A.1.2. Le Conseil des ministres ne conteste pas la recevabilité du recours.

A.1.3. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres porte à la connaissance de la Cour que l'article 96 de la loi du 17 juin 2013 « portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable », publiée le 28 juin 2013, modifie 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 », qui avait été modifié par l'article 11 de la loi attaquée. Il estime que la disposition nouvelle n'ayant pas d'effet rétroactif, le recours reste recevable en ce qu'il vise l'article 11 de la loi attaquée.

*Quant au fond**En ce qui concerne l'article 11 de la loi attaquée*

A.2. La partie requérante prend un premier moyen, dirigé contre 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 (ci-après : la loi du 3 août 2012), de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

A.3.1. La partie requérante reproche d'abord à la disposition attaquée de créer deux catégories de contribuables en cas d'actes préparatoires à un contrôle fiscal, à savoir, d'une part, les contribuables qui auront accès à leurs données personnelles et, d'autre part, les contribuables qui se verront refuser cet accès. Elle considère que le critère de distinction ne peut être tenu pour objectif, parce que le concept d'acte préparatoire à un contrôle n'existe pas en droit fiscal belge et que ce type d'acte n'est défini par aucune disposition légale. Elle ajoute que l'existence de ce type d'acte, même en fait, ne peut être vérifiée et que le contribuable n'en est pas avisé, de sorte qu'il est matériellement impossible de vérifier si le refus opposé au contribuable, à telle date, était ou non justifié. Elle en conclut que la différence de traitement entre les deux catégories de contribuables se fera sur la base d'un critère inconnu et indéfini.

A.3.2. Le Conseil des ministres expose que le critère de distinction entre les deux catégories de contribuables citées par la partie requérante est le fait de se trouver dans une période durant laquelle un contrôle ou une enquête est effectué par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions légales. Il rappelle que ce dernier n'est pas tenu de faire usage de l'exception attaquée et que, s'il en fait usage, il doit pouvoir le justifier par des motifs sérieux tenant compte de la situation concrète. Il précise que la décision du Service public fédéral Finances « de faire jouer l'exception est précédée d'une vérification préalable par le Service de sécurité de l'information et de protection de la vie privée que les conditions d'application de l'exception » en cause sont bien remplies. Il en déduit que l'existence du critère de distinction est donc bien vérifiée préalablement à la mise en œuvre de la mesure critiquée. Il ajoute que ce critère est pertinent et permet d'atteindre adéquatement l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir la lutte contre la fraude en matière fiscale.

A.3.3. La partie requérante répond que l'on ne peut tirer argument de l'éventuelle non-application d'une disposition dans certains cas pour la justifier. Elle fait valoir par ailleurs que la circonstance que la mesure de suspension des droits qu'elle attaque ne serait appliquée que lorsque le Service de sécurité de l'information et de protection de la vie privée en aurait contrôlé la conformité à la loi n'a pas pour effet de rendre la loi elle-même conforme à la Constitution. Il en va de même, selon elle, du contrôle de la Commission de la protection de la vie privée.

Elle relève qu'aucun exemple d'acte préparatoire posé dans le cadre du contrôle ou de la préparation du contrôle d'une personne déterminée n'est donné par le législateur ou par le Conseil des ministres. Elle en conclut que la question de savoir quels sont les actes préparatoires d'un contrôle ou d'une enquête qui justifient la suspension des droits du contribuable et celle de savoir de quelle manière l'existence de ces actes doit être établie restent entières.

A.3.4. La partie requérante constate en outre que dans la plupart des cas, la suspension des droits du contribuable ne servira à rien puisque soit l'administration dispose des éléments pour taxer le contribuable et dans ce cas, peu importe que ce dernier y ait accès ou non, soit l'administration ne dispose pas de ces éléments et dans ce cas, le fait de suspendre les droits n'a aucune incidence sur la situation de l'administration ou du contribuable. Elle ajoute que le contribuable ne pourra jamais, qu'il les connaisse ou non, prendre des mesures pour faire disparaître les éléments dont l'administration fiscale dispose déjà et se demande dès lors pourquoi cette suspension des droits du contribuable a été instaurée.

A.3.5. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres estime qu'il n'est nul besoin de recourir à une définition législative de la notion d'actes préparatoires. Il précise qu'il s'agit d'actes par lesquels l'administration prépare un contrôle ou une enquête à charge d'un contribuable déterminé et qu'il appartiendra aux juridictions de contrôler les actes posés par l'administration.

Il conteste l'affirmation de la partie requérante selon laquelle la mesure serait inutile et rappelle que, précisément, les éléments sur la base desquels l'administration établira la situation fiscale du contribuable ne lui sont pas encore connus puisqu'elle s'apprête à mener une enquête à leur sujet. Il ajoute que c'est justement en vue d'éviter une action du contribuable sur les éléments à appréhender par le fisc qu'il convient de suspendre ses droits durant le temps de l'enquête ou du contrôle.

A.4.1. La partie requérante fait ensuite valoir que la disposition attaquée a une incidence disproportionnée en ce qui concerne les personnes auxquelles elle s'applique, dès lors qu'elle s'applique à tout contribuable, donc en pratique à toute la population majeure, le législateur n'ayant même pas subordonné la suspension des droits qu'il prévoyait à la découverte d'indices de fraude lors des actes préparatoires. Elle ajoute que la loi peut également être appliquée dans les cas où les informations détenues par l'administration ne sont pas de nature à pouvoir servir à frauder l'impôt.

A.4.2. Le Conseil des ministres rappelle que l'administration est tenue en principe de contrôler chaque contribuable périodiquement et que dès que la phase préparatoire à un contrôle est entamée, le contribuable se trouve objectivement dans la même situation que tous les autres contribuables. Il estime qu'il n'y a aucune raison de le traiter différemment sous prétexte qu'il n'y aurait pas, à son égard, d'indices de fraude. Il rappelle également que « les garanties du contrôle préalable par le Service de sécurité de l'information et de protection de la vie privée, [qui est] indépendant, [...] et de contrôle indirect par la Commission de protection de la vie privée existent » pour tous les contribuables.

A.5.1. La partie requérante estime qu'en ne prévoyant pas de distinction entre les contrôles fiscaux selon qu'ils portent sur des faits présumés graves ou sur d'autres faits, la disposition attaquée a également une incidence disproportionnée sur les droits reconnus par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Elle estime que la disproportion est encore plus évidente dès lors que la règle s'appliquera de la même manière, même en l'absence de tout lien éventuel entre les données auxquelles le contribuable veut avoir accès et le contrôle en question.

A.5.2. Le Conseil des ministres rappelle à cet égard que l'application de l'exception aux droits à l'information, d'accès et de rectification du contribuable n'est pas automatique. Il estime que le contrôle préalable du Service de sécurité de l'information et de protection de la vie privée, qui est indépendant, devrait permettre d'éviter la situation décrite par la partie requérante. Il signale qu'il est évident que les cas dans lesquels une taxe modeste ne serait pas payée ne devraient pas donner lieu à un avis favorable de ce service à la suspension des droits en cause.

A.5.3. La partie requérante répond que la loi doit être proportionnée dès son entrée en vigueur et que son caractère proportionné ne peut pas dépendre de l'application raisonnable qui en sera faite par l'administration. Elle ajoute que le Conseil des ministres ne répond pas à l'argument tiré de l'absence de lien entre les données auxquelles le contribuable pourrait vouloir avoir accès et le contrôle justifiant le refus d'accès.

A.6.1. La partie requérante considère encore que la disposition attaquée a des effets disproportionnés dus à la circonstance que la mesure n'est pas limitée dans le temps, rien n'empêchant l'administration de la faire durer plus que nécessaire. Elle ajoute qu'en cas de contrôles récurrents sur plusieurs années ou de litige soumis aux tribunaux, la suspension des droits reconnus par la loi du 8 décembre 1992 précitée peut se prolonger durant plusieurs années.

A.6.2. Le Conseil des ministres précise que l'administration ne peut vider le droit à l'information, le droit d'accès et le droit de rectification des données à caractère personnel de sa substance, de sorte que ces droits ne

peuvent être suspendus que si un contrôle ou une enquête est déjà en cours ou si des préparatifs à cet effet ont déjà été entamés. Il insiste sur le fait qu'il y a donc un moment précis à partir duquel l'accès aux données peut être refusé, à savoir le moment où des préparatifs en vue d'un contrôle ont été entamés. Il ajoute que la suspension des droits en cause est limitée dans le temps et se termine obligatoirement au moment de la fin du contrôle ou de l'enquête. Il précise qu'ici également, le Service de sécurité de l'information et de protection de la vie privée, sous le contrôle de la Commission de la protection de la vie privée, joue un rôle essentiel.

A.6.3. La partie requérante répond que la Commission de la protection de la vie privée n'a aucun pouvoir de direction ou de contrainte sur le Service de sécurité de l'information, lequel dispose d'une autonomie totale sur le plan décisionnel. Elle reconnaît que la loi précise un point de départ et un point d'arrivée pour la suspension des droits du contribuable, mais critique le caractère vague des concepts utilisés. Elle relève notamment que la loi n'indique pas combien de temps la préparation de l'enquête ou du contrôle pourrait prendre ni ce qu'il faut entendre exactement par la notion d'actes préparatoires à une enquête ou à un contrôle.

A.7.1. Enfin, la partie requérante souligne que la suspension des droits prévue par la disposition attaquée est effective non seulement en cas de contrôle, mais également en cas d'actes préparatoires à un contrôle. Il en résulte selon elle qu'un contribuable peut se trouver en permanence dans une situation de contrôle ou d'actes préparatoires à celle-ci, de sorte qu'il n'ait jamais accès aux données le concernant. Elle ajoute que les droits du contribuable peuvent être suspendus non seulement sans qu'il soit au courant mais également sans qu'il puisse contrôler dans tous les cas que le prescrit légal fixant les conditions de cette suspension a été respecté, puisqu'aucune trace ne doit se trouver dans le dossier.

A.7.2. Le Conseil des ministres ajoute que la grosse majorité des contribuables ont des situations de revenus simples, qui n'imposent pas un contrôle approfondi ou de longue durée. Il précise que dans la plupart des cas, l'administration ne fera pas usage de la possibilité de suspension des droits liés à la protection de la vie privée. Au sujet « des questions récurrentes », qui donneraient lieu selon la partie requérante à une suspension des droits indéterminée dans le temps, le Conseil des ministres précise que le problème visé est un problème de rectification de la déclaration, encadrée par des délais précis qui ne peuvent mener à ce que la suspension des droits se prolonge durant plusieurs années.

A.7.3. La partie requérante répond qu'en pratique, les délais vantés par le Conseil des ministres sont très rarement respectés. Elle ajoute que le législateur ne s'est pas préoccupé des situations dans lesquelles il y a des contrôles parallèles, multiples et enchevêtrés.

#### *En ce qui concerne l'article 8 de la loi attaquée*

A.8.1. La partie requérante prend un second moyen, dirigé contre l'article 8 de la loi du 3 août 2012, de la violation de l'article 170 de la Constitution, combiné avec l'article 28, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 et avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.8.2. La partie requérante expose que la disposition qu'elle attaque crée un service chargé d'assurer l'application de la réglementation relative à la protection de la vie privée par le Service public fédéral Finances au sein même de ce service public et le place sous l'autorité du plus haut fonctionnaire du service public concerné. Elle en déduit que le service chargé de garantir la protection de la vie privée n'est absolument pas indépendant, le Service public fédéral Finances jouant à la fois le rôle du contrôleur et du contrôlé. Elle en conclut que le principe d'égalité et de non-discrimination est violé.

A.8.3. Enfin, la partie requérante estime que le fait que le contribuable peut saisir la Commission de la protection de la vie privée en application de l'article 13 de la loi du 8 août 1992 n'améliore en rien la situation. Elle souligne d'abord que l'article 9 de cette loi n'est pas visé par l'article 13 précité. Elle relève ensuite que pour que le contribuable puisse exercer le droit qui lui est reconnu par l'article 13, il faut qu'il soit informé de ce

que ses droits ont été suspendus, ce qui, par définition, ne sera jamais le cas. Enfin, elle considère que le fait qu'une instance tierce pourrait, dans certains cas, exercer un droit de regard sur le respect de certaines règles ne modifie en rien le fait que l'autorité de contrôle instituée par la disposition en cause ne jouit pas, dans les faits, d'une réelle indépendance.

A.9.1. Le Conseil des ministres s'étonne de voir invoquée la violation de l'article 170 de la Constitution dans le second moyen. Il fait valoir que l'article 8 de la loi du 3 août 2012 se borne à créer un service et qu'il ne s'agit nullement d'établir un impôt. Il considère que la partie requérante demande en réalité à la Cour d'effectuer un contrôle direct du respect par le législateur de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 et de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce pour quoi elle n'est pas compétente. Il ajoute que la circonstance que la violation invoquée conduirait à la violation du principe d'égalité n'est pas pertinente, dès lors que le second moyen n'est pas pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il en conclut que le moyen n'est pas recevable.

A.9.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que l'article 8 attaqué n'est en contradiction ni avec l'article 28, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE précitée, ni avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il souligne que l'indépendance de l'autorité chargée de surveiller l'application des dispositions adoptées par les Etats membres n'est pas nécessairement liée au fait que l'autorité de contrôle devrait être externe par rapport à l'autorité contrôlée. Il précise qu'un arrêté royal à venir devra garantir l'indépendance du service, notamment par sa composition et son mode de fonctionnement ainsi que par la fixation du statut de ses membres. Il ajoute que le service sera indépendant des administrations fiscales et que son placement sous l'autorité directe du président du comité de direction du Service public fédéral Finances signifie que ce dernier exerce une simple autorité administrative et non une autorité fonctionnelle.

A.9.3. La partie requérante répond qu'en l'espèce, l'article 22 de la Constitution est violé, puisqu'il y a atteinte au droit à la protection de la vie privée. Elle en conclut que le moyen est recevable. Elle ajoute que la référence à l'article 170 de la Constitution n'est faite qu'à titre surabondant.

Sur le fond, elle renvoie à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 9 mars 2010, C-518/07.

A.9.4. Le Conseil des ministres réplique qu'il appartient à la Cour d'apprécier la validité de l'invocation de l'article 22 de la Constitution comme norme de référence au stade du mémoire en réponse.

- B -

### *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 réglementation 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,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels