



Avis n° 15/2018 du 28 février 2018

Objet: demande d'avis concernant l'extrait de l'avant-projet de loi portant organisation d'un point de contact central des comptes bancaires et contrats financiers et portant extension de l'accès du fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt (CO-A-2018-001).

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LVP »), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Johan Van Overtveldt, Ministre des Finances, reçue le 3 janvier 2018 ;

Vu le rapport de Séverine Waterbley ;

Émet, le 28 février 2018, l'avis suivant :

Remarque préalable

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].

Le Règlement, couramment appelé RGPD (Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et est automatiquement applicable deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) d'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

^[1] 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)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre des Finances sollicite l'avis de la Commission de la protection de la vie privée (ci-après « Commission ») sur l'extrait de l'avant-projet de loi portant organisation d'un point de contact central des comptes bancaires et contrats financiers et portant extension de l'accès du fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt (ci-après « l'avant-projet »).

Contexte

2. L'avant-projet vise à mettre en place un nouveau cadre juridique pour le point de contact central des comptes bancaires et contrats financiers (ci-après « PCC »), qui a été établi au sein de la Banque nationale de Belgique (BNB) en vertu de la loi du 14 avril 2011 *portant des dispositions diverses* (articles 2 à 13).
3. Initialement, l'utilisation du PCC est limitée à la lutte contre la fraude fiscale :
 - « Lorsque l'agent désigné par le ministre, visé au paragraphe 2, alinéa 3, a constaté que l'enquête visée au paragraphe 2, a révélé un ou plusieurs indices de fraude fiscale, il peut demander au point de contact central les données disponibles relatives à ce contribuable » (article 322§3 du Code des impôts sur les revenus 1992) ;
 - « Il est utile de rappeler que de longue date déjà, l'accès aux informations bancaires est strictement balisé pour le fisc, notamment par la lecture conjointe des articles 318 (investigations auprès des institutions financières elles-mêmes) et 322, CIR 92. » (Rapport au roi - Arrêté royal du 17 juillet 2013 *relatif au fonctionnement du point de contact central visé à l'article 322, § 3, du Code des impôts sur les revenus 1992* (ci-après « Arrêté royal du 17 juillet 2013 »)) ;
 - « Les données fournies aux demandeurs par la Banque Nationale de Belgique ne peuvent être utilisées que, soit pour déterminer le montant des revenus imposables du client, soit en vue d'établir la situation patrimoniale du client pour assurer le recouvrement des impôts et des précomptes dus en principal et additionnels, des accroissements d'impôts et des amendes administratives, des intérêts et des frais » (article 19 de l'arrêté royal du 17 juillet 2013).
4. Cette vocation purement fiscale a toutefois été étendue par la loi programme du 1^{er} juillet 2016 dont l'article 123 stipule : « L'article 46quater, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 6 janvier 2003 et modifié par la loi du 27 décembre 2005, est complété

par un alinéa rédigé comme suit : Afin de permettre les mesures visées à l'alinéa 1er, le procureur du Roi peut, en cas d'infractions aux articles (...) de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, par sollicitation spécifique et motivée, demander des informations au Point de contact central de la Banque Nationale de Belgique visé à l'article 322, § 3, alinéa 1er, du Code des impôts sur les revenus 1992'.

5. Comme l'indique le demandeur : *« Du fait de son caractère purement fiscal, le PCC n'offre pour l'instant que très peu d'informations intéressantes aux institutions et personnes qui ont été habilitées à demander des informations au PCC en vertu de la loi programme du 1er juillet 2016, à savoir les procureurs du Roi, les juges d'instruction et les cours et tribunaux statuant en matière pénale, la Cellule de Traitement de l'Information financière (ci-après « CTIF ») et les notaires agissant dans le cadre des déclarations de succession »*. Le demandeur souligne donc *« l'importance d'extraire le PCC de ce contexte fiscal et de le doter d'un cadre légal organique spécifique »*

6. Le demandeur considère que le PCC représente l'outil par excellence susceptible d'assumer le rôle de mécanisme centralisé automatisé que les états membres doivent mettre en place suite à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2015/849 *relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et modifiant la directive 2009/101/CE (ci-après « directive (UE) 2015/849 »)*.

7. Les principales modifications apportées par l'avant-projet concernent :
 - un élargissement des finalités pour lesquelles le PCC a été constitué ;
 - l'extension du champs d'application *ratione personae* par la modification de la définition de « redevable d'information » ;
 - l'obligation pour les redevables d'information de fournir de nouvelles informations ;
 - l'augmentation de la fréquence avec laquelle ces informations doivent être communiquées ;
 - un changement des modalités de transfert de l'information et un accroissement des sanctions encourues par les redevables d'information en cas de défaut de communication des données au PCC.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

A. Responsable de traitement et sous-traitants

8. Dans la forme actuelle de l'avant-projet, il n'est pas possible de déterminer si le PCC/BNB agit comme responsable de traitement ni le rôle des autres acteurs. Il n'est pas admissible que l'avant-projet exonère certains acteurs de leurs responsabilités (article 11 de l'avant-projet¹) sans déterminer quel acteur sera responsable en cas de violation de la loi vie privée et du RGPD. Il est essentiel de préciser les rôles et responsabilités de chacun des acteurs en présence (PCC/BNB ; redevables d'information ; demandeurs d'information)

B. Principe de finalité et de légitimité

9. Les finalités du PCC ne sont pas clairement indiquées dans l'avant-projet. Au vu des conséquences importantes de ce texte sur la vie privée, il est indispensable d'indiquer avec précision les finalités pour lesquelles est mis en place le PCC.
10. Les bases légales sur lesquelles reposent les traitements doivent également être précisées.
11. De plus, tant que l'arrêté royal désignant les organisations centralisatrices (Exposé des motifs - article 2) chargées de centraliser les demandes d'informations du PCC n'a pas été adopté, il n'est pas possible de donner un avis sur le respect des principes de finalité et de légitimité. Il est donc important que les organisations centralisatrices soient désignées dans l'avant-projet.
12. L'article 8 de l'avant-projet fait peser sur les personnes habilitées à recevoir l'information la responsabilité exclusive de s'assurer que : « *quiconque introduit une demande d'information auprès du PCC en son nom est identifié et légitime avant qu'il puisse obtenir accès au PCC* » et que « *toute demande d'information introduite en son nom auprès du PCC est légitime et motivée et respecte la finalité définie par le législateur* ». La même disposition s'applique également lorsque ce sont des organisations centralisatrices qui demandent l'accès au PCC (Article 8 §2, 1° et §3). Il importe que l'identification du demandeur d'information se base sur des procédures d'enregistrement solides. Les procédures d'enregistrement qui sont basées sur la vérification de l'identité à l'aide de l'eID répondent parfaitement aux exigences susmentionnées. La Commission exige également que le demandeur prenne les mesures

¹ « *La BNB, les membres de ses organes et les membres de son personnel n'encourent aucune responsabilité civile en raison de fautes ou négligences commises dans l'exercice de cette mission légale, sauf en cas de dol ou de faute intentionnelle ou lourde* »

nécessaires pour enregistrer les loggings afin de pouvoir contrôler les demandes d'accès au PCC. Le PCC devra régulièrement s'assurer que les accès aux informations du PCC sont légitimes et justifiés.

13. Le changement de cadre du PCC appelle aussi à un devoir de transparence accru. Les personnes dont les informations peuvent être désormais utilisées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement terroriste doivent être informées par les redevables d'informations de la possibilité que leurs données soient utilisées à ces fins. De plus, la Commission demande d'instaurer sur le modèle de l'article 6 §3 de la loi du 19 juillet 1991² la possibilité pour les personnes dont les informations sont enregistrées au sein du PCC de connaître toutes les autorités, organismes et personnes qui ont, au cours des six mois écoulés, consultés ou mis à jour leurs données à l'exception des autorités administratives et judiciaires chargées de la recherche et de la répression des délits.

14. L'article 11 de l'avant-projet stipule que : « *la BNB est habilitée à utiliser les données enregistrées dans le PCC à des fins scientifiques ou de statistiques ou dans le cadre de ses missions et tâches d'intérêt public exécutées conformément à la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la BNB* ». Conformément au principe de « responsabilisation » contenu dans l'article 5, 2 du 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* (ci-après « RGPD »), la BNB lorsqu'elle fera usage de cette possibilité devra justifier les bases légales précises sur lesquelles reposent ces traitements ainsi que leurs finalités. Il faut rappeler que conformément à l'article 4, § 1er, 2°, de la LVP (et article 5,1,b RGPD), les données à caractère personnel ne peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des attentes raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables. Actuellement, un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible lorsqu'il est effectué conformément aux conditions fixées par l'arrêté royal du 13 février 2001 *portant exécution 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* (ci-après « arrêté royal du 13 février 2001 »). Après, le 25 mai 2018, il faudra tenir compte des choix d'application de l'article 89 du RGPD fait par le législateur (loi cadre en préparation).

² Loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 10 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques*.

15. La Commission fait remarquer qu'une recherche scientifique et statistique doit en principe et de préférence être effectuée à l'aide de données anonymes³, et ce conformément à l'article 4, § 1, 3° de la LVP et par analogie avec les articles 3 et suivants de l'arrêté royal du 13 février 2001. Lorsque la finalité de recherche ne peut pas être réalisée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel codées⁴ peuvent être traitées. Ce n'est qu'en dernier recours et dans la mesure où des données à caractère personnel codées ne permettraient pas non plus de réaliser la finalité poursuivie que des données à caractère personnel non codées peuvent être utilisées.

C. Principe de proportionnalité

16. L'article 4, § 1^{er}, 3°, de la LVP (5,1, c RGPD) stipule que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Dans le choix des modalités de traitement permettant d'atteindre la finalité poursuivie, le responsable du traitement devrait également veiller à opter pour celles qui sont les moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées. Une ingérence dans le droit à la protection des données des personnes concernées doit en effet être proportionnée au regard des finalités du traitement pour le responsable du traitement.
17. A titre liminaire, la Commission rappelle que dans son avis n° 36/2011 du 21 décembre 2011⁵, elle mettait en doute le caractère proportionnel de l'obligation de notification annuelle du redevable d'information au PCC, au regard des articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution. La Commission mettait en cause le fait que « *la mesure de notification allait bien au-delà de ce qui semblait nécessaire, dès lors que cette dernière est supposée s'appliquer à tous les comptes, y compris ceux dont ni le titulaire, ni le mandataire ou bénéficiaire n'est un contribuable en vertu du droit belge* » et préconisait au lieu de prévoir le fichage central de tous les comptes bancaires au sein de la BNB d'instaurer dans le cadre de la déclaration fiscale « *l'obligation de déclarer tous ses comptes en Belgique, comme cela existe déjà pour les comptes étrangers. Cette mesure présentait en effet moins d'ingérence dans la vie privée que la création d'une base données centrale.* ». Cette obligation de notification se retrouve inchangée à l'article 4 de l'avant-projet

³ Voir l'article 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 13 février 2001: "données anonymes : les données qui ne peuvent être mises en relation avec une personne identifiée ou identifiable et qui ne sont donc pas des données à caractère personnel".

⁴ Voir l'article 1^{er}, 3° de l'arrêté royal du 13 février 2001: "données à caractère personnel codées : les données à caractère personnel qui ne peuvent être mises en relation avec une personne identifiée ou identifiable que par l'intermédiaire d'un code".

⁵ §16

18. Le champ d'application *ratione personae* est étendu par l'article 3 de l'avant-projet qui l'élargit aux catégories suivantes d'établissements : « *les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique visés par la loi du 21 décembre 2009 relative au statut des établissements de paiement, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement, à l'activité d'émission de monnaie électronique et à l'accès aux systèmes de paiement, ainsi que les personnes établies en Belgique qui, à titre professionnel, exécutent les opérations d'achat ou de vente au comptant de devises sous forme d'espèces ou de chèques libelles en devises ou par l'utilisation d'une carte de crédit ou de paiement, visées à l'article 102, alinéa 2, de la loi du 25 octobre 2016 relative à l'accès à l'activité de prestation de services d'investissement et au statut et au contrôle des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en d'investissement, et bpost en ce qui concerne ses services financiers postaux ou l'émission de monnaie électronique* » et aux « *entreprises d'assurance visées à l'article 6 de la loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance et de réassurance* ».

19. Le demandeur justifie cette extension du champ d'application en arguant que ces institutions et personnes, visées à l'article 5, § 1^{er}, 3°, 5°, 6° et 7° de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*, détiennent en effet des informations précieuses en ce qui concerne les transactions qui impliquent le versement ou le prélèvement d'espèces.

20. L'article 3, 4° réserve la possibilité par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres et après avoir recueilli l'avis de la CTIF et l'avis de la BNB d'étendre l'application de l'avant-projet à d'autres institutions et personnes « *lorsque leurs activités risquent d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ou de la grande criminalité* ». Le demandeur justifie cette possibilité d'extension par le fait que « *les canaux utilisés dans le cadre du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme évoluent constamment et rapidement (...). En effet, la Commission européenne a d'ores et déjà proposé d'élargir le champ d'application de la directive AML pour y inclure également les plateformes d'échange de monnaies virtuelles (comme les « bitcoins ») et les fournisseurs de portefeuilles électroniques de stockage de ces monnaies virtuelles* ». En cas d'extension de l'application de l'avant-projet à d'autres institutions et personnes, l'avis de la Commission vie privée devra également être sollicité.

21. L'article 14, 3°, j de l'avant-projet indique que doit être communiquée : « *toute autre convention ou transaction dont la connaissance de l'existence est pertinente pour l'exécution de ses missions légales par une personne habilitée à recevoir l'information. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en conseil des Ministres et après avis de la Cellule de Traitement des*

Informations Financières et de la BNB, la liste des conventions et transactions concernées ».

Le demandeur justifie cette indétermination par le fait que « *les canaux du financement du terrorisme et du grand banditisme, ainsi que les techniques utilisées en vue du blanchiment d'argent et de la fraude fiscale, évoluent constamment et rapidement, il est nécessaire que le Roi soit habilité à ajouter d'autres catégories de conventions ou de transactions conclues par les clients avec les redevables d'information au champ d'application "ratione materiae" de la loi* ». Si la Commission comprend la nécessité d'adapter la liste des conventions et transactions afin de répondre aux évolutions du crime, elle souligne que l'adoption d'un arrêté royal ne garantissant nullement plus de célérité, ces amendements pourraient être faits au sein de l'avant-projet lui-même afin d'accroître la lisibilité et la transparence de la matière tant pour les redevables d'informations que pour les personnes concernées.

Fréquence

22. La transmission des informations par les redevables d'information n'aura plus lieu une fois par an mais les événements pertinents relatifs aux comptes bancaires et contrats (ouverture, modification du titulaire ou du mandataire, clôture) seront communiqués en continu de sorte que les données enregistrées dans le PCC soient toujours actuelles et pertinentes.

Utilisation du numéro de Registre national

23. La Commission prend acte des autorisations dont disposent les redevables d'information afin d'accéder au numéro de Registre national.
24. L'article 12 de l'avant-projet permet au redevables d'informations d'accéder à certaines conditions au numéro de registre national. La Commission exige que la consultation du numéro se fasse indirectement par le biais d'une institution comme l'association sans but lucratif IDENTIFIN.

D. Délai de conservation

25. Conformément à l'article 4, § 1^{er}, 5°, de la LVP, les données 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 obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.

26. L'article 5 de l'avant-projet prévoit que le Roi fixe, sur proposition des ministres compétents et après avis de la BNB le délai de conservation auprès des différentes personnes habilitées à recevoir l'information, compte tenu de leur finalités.
27. Il est indispensable de préciser dans cette loi la durée durant laquelle les données peuvent être conservées au sein du PCC.

E. Principe de sécurité

28. Le principe de sécurisation des traitements de données à caractère personnel, prévu à l'article 16 de la LVP (article 5, f GDPR), impose au responsable du traitement de prendre des mesures techniques et organisationnelles adéquates pour protéger les données à caractère personnel qu'il traite et se prémunir contre les détournements de finalité. Le caractère adéquat de ces mesures de sécurité dépend, d'une part, de l'état de la technique et des frais engendrés et d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.
29. L'article 8 fait peser sur les personnes habilitées à recevoir l'information la responsabilité de s'assurer que : « *toutes les demandes d'information introduites en son nom auprès du PCC peuvent être tracées* ». Il en va de même pour les organisations centralisatrices (article 8 §2, 3° et §3, 2°). Le PCC devra mettre en place un login précis des accès afin que, en cas d'exercice par les personnes concernées de leur droit d'accès une réponse adéquate (Qui a demandé accès à quoi et pourquoi?) leur soit fournie.

PAR CES MOTIFS,

La Commission

La Commission émet un avis défavorable sur l'extrait de l'avant-projet de loi portant organisation d'un point de contact central des comptes bancaires et contrats financiers et portant extension de l'accès du fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt compte tenu des remarques suivantes :

- préciser les rôles et responsabilités de chacun des acteurs en présence (point 8)
- indiquer avec précision les finalités pour lesquelles le PCC est mis en place (point 9)
- clarifier les bases légales sur lesquelles reposent les traitements (point 10)
- lister les organisations centralisatrices dans l'avant-projet (point 11)

- prendre les mesures nécessaires pour enregistrer les loggings afin de pouvoir contrôler les demandes d'accès au PCC et s'assurer que les accès aux informations du PCC sont légitimes et justifiés (point 12)
- instaurer sur le modèle de l'article 6 §3 de la loi du 19 juillet 1991⁶ la possibilité pour les personnes dont les informations sont enregistrées au sein du PCC de connaître toutes les autorités, organismes et personnes qui ont, au cours des six mois écoulés, consultés ou mis à jour leurs données à l'exception des autorités administratives et judiciaires chargées de la rechercher et de la répression des délits (point 13)
- respecter l'article 4, § 1er, 2°, de la LVP (et article 5,1,b RGPD) et l'arrêté royal du 13 février 2001 lorsque la BNB utilise les données enregistrées dans le PCC à des fins scientifiques ou de statistiques ou dans le cadre de ses missions et tâches d'intérêt public (point 14 et 15)
- en cas d'extension de l'application de l'avant-projet à d'autres institutions et personnes, l'avis de la Commission vie privée devra également être sollicité (point 20)
- les amendements à la liste des conventions et transactions pourraient être faits au sein de l'avant-projet (point 21)
- La Commission exige que la consultation du numéro se fasse indirectement par le biais d'une institution comme l'association sans but lucratif IDENTIFIN (point 24)
- préciser la durée durant laquelle les données peuvent être conservées au sein du PCC (point 27)
- le PCC devra mettre en place un login précis des accès afin que, en cas d'exercice par les personnes concernées de leur droit d'accès une réponse adéquate leur soit fournie (point 29)

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere

⁶ Loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 1983 organisant un registre national des personnes physiques.*