



Avis n° 137/2018 du 28 novembre 2018

**Objet** : demande d'avis sur certaines parties de l'avant-projet de loi modifiant le Code des sociétés et des associations et la loi du XXX introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses concernant les libéralités et les comptes annuels d'associations et de fondations (CO-A-2018-127)

L'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi 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 Monsieur Koen Geens, Ministre de la Justice, reçue le 2 octobre 2018 ;

Vu le rapport de Madame Séverine Waterbley ;

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

## **I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS**

1. Le Ministre de la Justice, ci-après le demandeur, sollicite l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi qui entend adapter le projet de loi initial introduisant le Code des sociétés et des associations concernant les libéralités et les comptes annuels d'associations et de fondations (ci-après l'avant-projet).

### **Contexte**

2. L'avant-projet prévoit une généralisation de l'obligation de dépôt des comptes annuels de toutes les associations et fondations à la Centrale des bilans de la Banque nationale de Belgique, quelle que soit la taille de celles-ci. L'avant-projet abroge l'obligation actuelle pour les petites associations et fondations de déposer les comptes annuels au greffe du tribunal de commerce.
3. En outre, l'avant-projet prévoit une obligation, pour toutes les associations et fondations, de tenir un registre des libéralités entrantes et sortantes, de et vers l'étranger. Ce registre doit être tenu au siège ou dans la succursale et peut, sur demande, être consulté par les services publics. Les associations et fondations doivent également déposer ce registre à la Banque nationale de Belgique. Les associations et fondations qui, sur une base annuelle, ont reçu ou ont effectué des libéralités à l'étranger de moins de 3.000 euros sont dispensées de l'obligation de tenir un registre. Cette obligation s'applique aux associations (internationales) sans but lucratif, aux fondations de droit belge et aux associations et fondations de droit étranger ayant établi une succursale en Belgique.
4. Grâce à l'obligation de dépôt du registre des libéralités, le demandeur entend simplifier l'examen de flux de capitaux étrangers par les autorités judiciaires et les services administratifs.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

### **1. Fondement juridique et finalité du traitement**

5. Conformément à l'article 5.1.a) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. En outre, chaque traitement de données à caractère personnel doit reposer sur un des fondements juridiques énumérés à l'article 6 du RGPD.

6. L'Exposé des motifs de l'avant-projet explique la finalité générale qui doit justifier tant l'instauration du registre des libéralités que la généralisation de l'obligation de dépôt des comptes annuels à la Banque nationale de Belgique. Le demandeur entend essentiellement faire augmenter la transparence du financement d'associations et de fondations afin de mieux lutter contre les activités criminelles telles que l'escroquerie, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La généralisation de l'obligation de dépôt des comptes annuels à la Banque nationale de Belgique entraîne en outre une simplification administrative et doit aussi permettre de détecter plus efficacement des associations et des fondations dormantes.
7. L'Autorité accueille favorablement les explications détaillées des finalités de l'avant-projet mais constate également que le texte de l'avant-projet ne délimite pas ces finalités. En vertu de l'article 22 de la Constitution, les finalités poursuivies sont des éléments essentiels que la loi formelle proprement dite doit déterminer<sup>1</sup>. Le demandeur doit adapter l'avant-projet de manière à ce que les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel du registre des libéralités peuvent être traitées ressortent du texte de l'avant-projet même. Ainsi, l'accès par les services publics peut être vérifié au regard des finalités pour lesquelles ce registre des libéralités a été créé.
8. Les traitements de données à caractère personnel par la Banque nationale de Belgique pourraient reposer sur l'article 6.1.e) du RGPD en tant que fondement juridique - si les finalités étaient mieux définies. L'association ou la fondation qui doit constituer le registre des libéralités peut baser ce traitement sur l'article 6.1.c) du RGPD.

## 2. Proportionnalité

9. L'article 5.1.c) du RGPD dispose que les données à caractère personnel doivent être limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ("minimisation des données").
10. Les articles 9, 11, 13, 14, 16 à 18 inclus de l'avant-projet énumèrent les données qui sont reprises dans le registre des libéralités. Si la libéralité est destinée à ou émane d'une personne physique, le registre mentionne par libéralité les données à caractère personnel suivantes de la partie adverse :
  - le nom ;
  - le prénom ;

---

<sup>1</sup> Avis n° 34/2018 de la Commission de la protection de la vie privée (ci-après la Commission), prédécesseur en droit de l'Autorité, du 11 avril 2018, point 31, disponible à l'adresse suivante : [https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_34\\_2018.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_34_2018.pdf).

- la date et le lieu de naissance ; et
- le domicile.

11. À la lumière des finalités avancées par l'Exposé des motifs, l'Autorité estime que les données à caractère personnel énumérées sont proportionnelles.

### 3. Gestion des accès et confidentialité

12. L'article 5.1.f) du RGPD oblige le responsable du traitement à prendre des mesures techniques et organisationnelles appropriées afin que les données soient traitées de façon à garantir une sécurité appropriée, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle ("intégrité et confidentialité"). Il découle notamment de cette obligation la nécessité d'une gestion élaborée des accès et des utilisateurs<sup>2</sup>.

13. Les articles 9 et 11 de l'avant-projet établissent que les associations et fondations doivent déposer la liste des libéralités qui ressortent de leur registre auprès de la Banque nationale de Belgique. Ensuite, ces deux articles stipulent : *"À la demande orale ou écrite de la Banque nationale de Belgique, elle communique [NdT : il convient de lire "En cas de requête orale ou écrite, la Banque nationale de Belgique communique"] sans frais et sans retard aux autorités, administrations et services habilités à le faire par le Roi les informations visées à l'alinéa 2, 3. Le Roi détermine les modalités et conditions de cette communication"*. Renseignements pris auprès de la Banque nationale de Belgique, l'accès aux informations ressortant du registre des libéralités est soumis à une autorisation du Roi. L'Autorité fait remarquer que cette autorisation devra clairement déterminer qui a accès à quelles données et pour quelles finalités. L'Autorité se demande si l'avant-projet souhaite ainsi déroger à l'obligation de conclure un protocole d'accord qui découle de l'article 20 de la LTD. Si c'est le cas, l'avant-projet doit le préciser.

14. Les articles 13, 14, 16 à 18 inclus de l'avant-projet créent l'obligation de tenir le registre des libéralités. Concernant l'accès par des services publics à ces informations, ces articles disposent que : *"[...] doit, en cas de requête orale ou écrite, accorder sans délai l'accès au registre des libéralités aux autorités, administrations et services, en ce compris les parquets, les greffes et les membres des cours, des tribunaux et de toutes les juridictions et les fonctionnaires légalement habilités à cet effet et doit en outre fournir à ces instances les copies ou extraits de ce registre que ces dernières estiment nécessaires."* Pour une consultation

---

<sup>2</sup> Voir également la recommandation n° 01/2008 de la Commission du 24 septembre 2008 *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public*, [https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_01\\_2008\\_0.pdf](https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf).

directe du registre, aucune autorisation du Roi n'est donc requise. En outre, en vertu de cette formulation, chaque autorité, administration ou service pourrait consulter le registre, quelles que soient leurs missions légales.

15. Si l'accès au registre des libéralités a lieu via la Banque nationale de Belgique, une autorisation du Roi est dès lors requise, alors que cela n'est pas le cas lorsque ces mêmes services publics s'adressent directement à la fondation ou à l'association concernée. Néanmoins, l'autorisation du Roi constitue une garantie pour assurer que seuls les services publics qui ont besoin des informations dans le cadre de leurs missions légales puissent les réclamer.
16. Les termes des articles 13, 14, 16 à 18 inclus de l'avant-projet ne prévoient en outre aucune limitation du nombre d'instances pouvant réclamer ces informations, ni des missions légales qui pourraient justifier l'accès à ces données à caractère personnel par les services publics concernés. Bien que l'Autorité n'exclue pas *a priori* que les modalités d'accès d'une consultation directe - par exemple dans le cadre d'une enquête plus approfondie au sein de la fondation ou de l'association concernée - puissent être différentes de celles d'une consultation via la Banque nationale de Belgique, l'absence totale de délimitation *ratione personae* de cette consultation directe est inadmissible. La formulation actuelle autorise n'importe quel service public à réclamer ces informations auprès de l'association ou de la fondation sans qu'il soit nécessaire de vérifier cet accès au regard de la nécessité de disposer de ces données dans le cadre de ses missions légales.
17. Le demandeur doit adapter l'avant-projet en précisant que les autorités énumérées ne peuvent obtenir un accès que "*dans la mesure où cela est nécessaire dans le cadre de leurs missions légales*".

#### **4. Délai de conservation**

18. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
19. L'avant-projet ne prévoit aucun délai de conservation pour les données à caractère personnel que contient le registre des libéralités, ni en ce qui concerne les associations et fondations qui doivent constituer le registre, ni en ce qui concerne la Banque nationale de Belgique où le registre est déposé. L'avant-projet doit prévoir un délai de conservation maximal pour les données à caractère personnel. Ce délai de conservation pourrait par exemple être aligné sur

le délai de sept ans pendant lequel les entreprises soumises à l'obligation comptable doivent conserver leurs livres<sup>3</sup>.

### **III. CONCLUSION**

20. En soi, l'Autorité n'a pas d'objection à l'obligation de tenir un registre des libéralités et à l'instauration d'une généralisation de l'obligation de dépôt des comptes annuels à la Banque nationale de Belgique. L'Autorité estime toutefois que l'accès aux données à caractère personnel qui ressortent du registre des libéralités n'offre pas les garanties nécessaires en matière de protection des données à caractère personnel des personnes concernées.

#### **PAR CES MOTIFS,**

l'Autorité émet un **avis défavorable** sur l'avant-projet de loi, vu l'absence de délimitation et de définition des finalités pour lesquelles l'accès aux données à caractère personnel qui ressortent du registre des finalités est possible.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere

---

<sup>3</sup> Voir l'article III.88 du Code de droit économique du 28 février 2013.