



Avis n° 43/2018 du 23 mai 2018

Objet: demande d'avis portant sur un arrêté royal *relatif aux modalités de fonctionnement du registre des bénéficiaires effectifs* (CO-A-2018-031).

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 30 mars 2018;

Vu le rapport de Joel Livyns;

Émet, le 23 mai 2018, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre des Finances sollicite l'avis de la Commission pour la protection de la vie privée (ci-après « Commission ») sur un projet d'arrêté royal *relatif aux modalités de fonctionnement du registre des bénéficiaires effectifs* (ci-après « projet d'arrêté »).
2. La Commission avait rendu un avis non publié (avis n°46/2017 du 20 septembre 2017) sur la première version de ce projet d'arrêté. Le demandeur indique que la nouvelle mouture de ce projet intègre en plus des remarques formulées par la Commission, des adaptations apportées par la Directive 2015/849 *relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le Règlement (EU) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la Directive 2006/70/CE de la Commission* (ci-après « Directive »).

Contexte

3. Le projet d'arrêté est pris en exécution de l'article 75 de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces* (ci-après la « loi du 18 septembre 2017 ») qui vise à définir les modalités de fonctionnement du registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « Registre UBO ») ayant fait l'objet d'un avis n°24/2017¹ de la Commission.
4. L'objectif du registre des bénéficiaires effectifs créé par l'article 74 de la loi du 18 septembre 2017 est de permettre aux « redevables d'information »² de donner une identification précise des personnes physiques qui possèdent ou contrôlent une des entités juridiques identifiées par ou en vertu de la loi du 18 septembre 2017 (« bénéficiaires effectifs »³).

¹ https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_24_2017.pdf

² La définition de « redevable d'information » inclut toutes les entités visées par l'obligation de communiquer les informations relatives à leurs bénéficiaires effectifs au registre créé par l'article 74.

³ Les concepts de « bénéficiaire effectif direct et indirect » visent à identifier les bénéficiaires effectifs qui disposent d'un intérêt effectif ou d'un contrôle sur le redevable d'information qui passe par l'intermédiaire d'autres redevables d'information ou entités juridiques.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

A. Rôles des acteurs en présence

5. L'article 20 du projet d'arrêté indique que l'administration de la trésorerie est désignée comme responsable du traitement du registre au sens de l'article 1§ 4, de la loi du 8 décembre 1992 et que les redevables d'information sont responsables des traitements de données à caractère personnel qu'ils effectuent afin de satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu de la loi du 18 septembre 2017 et du présent arrêté.

B. Principe de finalité et de légitimité

6. L'article 64 de la loi du 18 septembre 2017 stipule que le traitement des données est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public, au sens de l'article 5 de la LVP. Son paragraphe 2 indique que les données ne sont traitées que par des entités assujetties aux fins de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après « BC/FT »).
7. Dans son avis n°24/2017, la Commission avait souligné que la formulation de l'article 74, §1^{er} de la loi du 18 septembre 2017 n'impliquait aucune limitations quant aux finalités du registre UBO et préconisait de « *régler de manière suffisamment claire dans l'avant-projet les éléments essentiels relatif au registre UBO* ». La Commission accueille donc favorablement le fait que les articles 12, 2° et 12, 3° du projet d'arrêté stipulent respectivement que l'accès au registre UBO doit être « *autorisée, légitime et respecte la finalité de la loi du 18 septembre 2017 et du présent arrêté* » et que les informations du registre ne seront pas « *utilisées, retraitées ou diffusées à des fins non-compatibles avec la finalité de la loi et du présent arrêté* ».
8. L'article 13, alinéa 2 du projet d'arrêté stipule que les membres du personnel de l'Administration de la Trésorerie habilités « *peuvent utiliser les données du registre à des fins scientifiques ou statistiques* ». A cet égard, la Commission rappelle que conformément à l'article 89 du RGPD, lorsque les traitements ultérieurs sont opérés à des fins de recherche scientifique ou à des fins statistiques, il convient que ces traitements ne permettent pas l'identification des personnes concernées. Les états membres peuvent prévoir des dispositions spécifiques concernant ces traitements, celles-ci sont abordés dans la loi d'application du RGPD en préparation.

C. Principe de proportionnalité

9. L'article 4, § 1^{er}, 3°, de la LVP 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.

10. L'article 6 du projet d'arrêté stipule que les données du registre UBO relatives aux redevables d'information visés à l'article 3 sont accessibles aux « autorités compétentes » ; « aux entités assujetties, dans le cadre de l'exécution de leurs obligations en matière de vigilance à l'égard de la clientèle ». Le projet d'arrêté indique également que les données du registre relatives aux redevables d'information visés à l'article 3 sont accessibles à « *tout membre du grand public* » alors que la précédente mouture du projet en son article 4, 4° ouvrait l'accès aux données uniquement à « *toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime* ». La Commission s'interroge sur la disparition de l'exigence de démontrer d'un intérêt légitime afin d'accéder aux données car l'accès sans restriction du grand public à certaines données n'est pas proportionnel aux finalités du Registre. Il en va de même pour l'article 7 4° du projet d'arrêté qui donne la possibilité d'accéder aux données du Registre relatives aux trusts et autres entités juridiques similaires à « *toute personne qui introduit une demande écrite à l'Administration de la Trésorerie, pour les trusts qui contrôlent une société, association sans but lucratif, association internationale sans but lucratif ou fondation* ». Une balance entre les impératifs de transparence et le respect de la vie privée doit être opérée et il est indispensable que le projet précise que l'accès aux données du registre ne puisse se faire par un « *membre du grand public* » ou « *toute personne qui introduit une demande écrite à l'Administration de la Trésorerie* » que si ces dernières démontrent d'un intérêt légitime tel que visé à l'article 10 §3, al 2 du projet d'arrêté. De plus, le demandeur devra offrir aux personnes concernées la possibilité de connaître de 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.

Données que tout redevable d'informations doit communiquer au Registre UBO

11. L'article 3, §1^{er} du projet d'arrêté énumère les informations que tout redevable d'informations communique au Registre UBO parmi lesquelles : le nom, prénom, date de naissance, nationalité, pays de résidence, et adresse et la date à laquelle le bénéficiaire est devenu bénéficiaire effectif du redevable. Cette collecte se fait en application de l'article 75 de la loi du 18 septembre 2017, des articles 58/11, alinéas 3 et 4 de la loi du 27 juin 1921 et 14/1, alinéas 2 et 3 du Code des sociétés et répond à la finalité contenue dans l'article 21 de la loi du 18 septembre 2017 qui obligent les entités assujetties à identifier et vérifier l'identité des clients. Les informations listées à l'article 3, §1^{er} poursuivent cet objectif d'identification et de vérification du bénéficiaire effectif.

Données qu'une société une association sans but lucratif, association internationale sans but lucratif ou une fondation doit communiquer au Registre UBO

12. L'article 3, §2 et 3, §3 du projet d'arrêté énoncent que lorsque le redevable d'information est une société, une association sans but lucratif, association internationale sans but lucratif ou une fondation, les informations suivantes doivent être communiquées sur leurs bénéficiaires effectifs : 1) le numéro d'identification au Registre national des personnes physiques ou à la Banque-carrefour de la sécurité sociale, ou tout identifiant similaire donné par l'Etat où il réside ou dont il est ressortissant ; 2) la ou les catégorie(s) de personnes visées à l'article 4, 27°, alinéa 2 de la loi du 18 septembre 2017, dont il relève ; 3) s'il s'agit d'une personne qui remplit une des conditions énumérées à l'article 4, 27° alinéa 2 de la loi du 18 septembre 2017 de manière isolée ou au contraire en coordination avec d'autres personnes. Uniquement dans le cas où le redevable d'information est une société, il devra également communiquer au Registre sur leurs bénéficiaires effectifs : 4) s'il s'agit d'un bénéficiaire effectif direct ou indirect ; 5) lorsqu'il s'agit d'un bénéficiaire effectif indirect, le nombre d'intermédiaires ainsi que pour chacun d'eux, son identification complète, incluant au moins la dénomination, la date de constitution, la raison sociale, la forme juridique, l'adresse de son siège social et son numéro d'entreprise visé à l'article III.17 du code de conduite économique et le cas échéant tout autre identifiant similaire délivré par l'Etat dans lequel l'intermédiaire est enregistré ; 6) l'étendue de l'intérêt effectif détenu dans le redevable d'information.
13. Dans son avis n°47/2017⁴, la Commission avait estimé que la collecte systématique des données « sexe au moment de son inscription dans le registre » et « fonction éventuelle au sein du redevable d'information » (article 2, §, 2, 3° ; article 2, § 3, 2° et article 2, §, 2, 2° ; 2,

⁴ § 14-15 avis n°47/2017

§ 3,3° de la précédente version du projet d'arrêté) était disproportionnée. La Commission relève avec satisfaction que le demandeur a tenu compte de ces remarques et que l'avant-projet ne prévoit plus le traitement de ces données.

Données relatives aux bénéficiaires des trusts ou entités juridiques similaires que les trustees doivent communiquer au Registre UBO

14. Cette catégorie de données est une nouveauté par rapport au précédent projet d'arrêté résultant des adaptations apportées par la Directive.
15. En plus des informations que tout redevable d'informations doit communiquer au Registre UBO (voir §9 du présent avis), les trustees se doivent de communiquer le numéro d'identification au Registre national des personnes physiques ou à la Banque-carrefour de la sécurité sociale, ou tout identifiant similaire donné par l'Etat où il réside ou dont il est ressortissant et la ou les catégorie(s) de personnes visées à l'article 4, 27°, alinéa 2 de la loi du 18 septembre 2017, dont il relève

Exploitation de bases de données

16. L'article 17, § 2, 1° ; l'article 17, § 2, 2° et l'article 17, § 2, 3° du projet d'arrêté prévoient respectivement que l'Administration de la Trésorerie peut « *exploiter d'autres bases de données constituées au sein du Service Public Fédéral Finances* » ; « *exploiter d'autres bases de données constituées par des tiers* » et « *collaborer avec tout tiers dans un but d'analyse et de rectification des données du registre, d'amélioration de son fonctionnement, et du respect des dispositions prévues par la loi et le présent arrêté* ». Dans son avis précédent, la Commission avait exigé que ces exploitations et collaborations ne se fassent qu'après avoir sollicité l'avis de la Commission. Le demandeur a tenu compte de ces remarques.

Dispositions diverses

17. L'article 24§1^{er} du projet d'arrêté stipule *in fine* que : « *les redevables d'information peuvent, individuellement ou conjointement avec d'autres redevables d'information, créer ou utiliser une institution qui bénéficie de l'autorisation visée ci-dessus en leur lieu et place et qui communique au redevable d'information qui en fait la demande le numéro d'identification au registre national du bénéficiaire effectif concerné* ». La Commission demandait dans son avis précédent que dans le cas où une telle institution serait créée ou utilisée afin de recevoir et de communiquer le numéro de registre national, cette communication devra faire l'objet d'une demande d'autorisation de la Commission. Le demandeur a tenu compte de cette remarque.

D. Délai de conservation

18. 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.
19. L'article 25 prévoit que les informations visées aux articles 3 et 4 du projet sont conservées pendant une période de dix ans à compter du jour de la perte de la personnalité juridique du redevable d'information ou de la cessation définitive de ses activités.

E. Principe de sécurité

20. Le principe de sécurisation des traitements de données à caractère personnel, prévu à l'article 16 de la LVP, 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.
21. L'article 8 §2 ; 11§2 ; 16§4 et 22 du projet d'arrêté prévoient que le Ministre peut, sur avis de l'Administration de la Trésorerie « *fixer les modalités techniques de transmission, d'enregistrement, de conservation et de mise à jour des listes communiquées par les autorités de contrôle* » et *fixer les modalités techniques de transmission, d'enregistrement, de conservation et de traitement* » des demandes visées aux articles 11 ; 16 et 22 du projet d'arrêté.
22. L' article 9 §2 prévoit que le Ministre peut, sur avis de l'Administration de la Trésorerie « *fixer les modalités techniques d'identification et de connexion des personnes et organisations visées au paragraphe 1^{er} ainsi que les modalités de conservation des recherches visées à l'article 9* ».
23. L'article 15 § 2 prévoit que l'administration de la trésorerie s'assure que toute consultation du registre est enregistrée et conservée pour une durée de dix ans.

F. Droit des personnes concernées

24. L'article 21 du projet d'arrêté prévoit que les redevables d'informations doivent donner aux bénéficiaires effectifs une série d'informations reprises aux points 1° à 7° de l'article. L'Administration de la Trésorerie est tenue par le même article d'informer les bénéficiaires effectifs de leur inscription dans le registre et leur communiquer les informations enregistrées à leur nom.
25. L'article 22 prévoit que toute personne physique peut prendre connaissance des données enregistrées à son nom dans le registre en adressant une demande à l'Administration de la Trésorerie. La Commission constate que le demandeur a donc tenu compte de la remarque de son avis précédent qui préconisait de mettre en place un système permettant à une personne concernée d'effectuer sa demande d'accès de manière physique et non seulement par voie électronique.

PAR CES MOTIFS,

La Commission

La Commission émet un avis favorable sur le projet d'arrêté royal *relatif aux modalités de fonctionnement du registre des bénéficiaires effectifs* à condition qu'il soit tenu compte de la remarque formulée au 10 et attire l'attention du demandeur sur le point 8 du présent avis

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere