



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 09/2021 du 5 février 2021

Objet : avant-projet de loi portant des dispositions financières diverses (CO-A-2020-154)

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 *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 de Monsieur Vincent Van Peteghem, Vice-premier Ministre et Ministre des Finances, reçue le 21/12/2020 ; Vu les explications complémentaires reçues le 15/01/2021 et le 21/01/2021;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 5 février 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre des Finances (ci-après le demandeur) demande l'avis de l'Autorité concernant les articles 332, 2° ; 374 ; 375 et 399 d'un avant-projet de loi portant des dispositions financières diverses (ci-après l'avant-projet).

Contexte

2. Les dispositions de l'avant-projet soumises pour avis concernent une précision/modification des traitements de données à caractère personnel existants qui suivent :
 - le registre de la garantie du Bureau de la garantie de la Monnaie royale de Belgique (modification de l'article 15 de la loi du 11 août 1987 *relative à la garantie des ouvrages en métaux précieux*) ;
 - l'enregistrement par la FSMA (Financial Services and Markets Authority) de données à caractère personnel d'intermédiaires d'assurance qui veulent développer des activités transfrontalières (modification des articles 269 et 270 de la loi du 4 avril 2014 *relative aux assurances*) ;
 - l'enregistrement par la Caisse des Dépôts et Consignations pour la gestion des biens consignés (modification de l'article 11 de la loi du 11 juillet 2018 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations*).).
3. L'article 332, 2° de l'avant-projet modifiant l'article 15 de la loi du 11 août 1987 *relative à la garantie des ouvrages en métaux précieux* vise à modifier les acteurs du commerce de métaux précieux soumis à l'enregistrement, et ce sur la base de risques en matière d'escroquerie, de recel et de blanchiment. L'obligation d'enregistrement pour les importateurs, les négociants en gros ou les négociants en détail (bijoutiers) ou les réparateurs d'ouvrages en métaux précieux est ainsi annulée, mais celles des racheteurs en métaux précieux est introduite.
4. Les articles 374 et 375 de l'avant-projet modifiant respectivement les articles 269 et 270 de la loi du 4 avril 2014 *relative aux assurances* visent à aligner avec la réglementation européenne en la matière l'enregistrement par la FSMA d'intermédiaires d'assurance qui veulent développer des activités transfrontalières.
5. L'article 399 de l'avant-projet modifiant l'article 11 de la loi du 11 juillet 2018 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations* vise à uniformiser et à simplifier la procédure et le traitement administratif des données et dossiers concernant la gestion des biens consignés afin que

la Caisse des Dépôts et Consignations puisse identifier plus rapidement et plus efficacement les ayants droit et puisse dès lors mieux traiter un dossier. Le Roi est chargé de définir les données qui doivent nécessairement être enregistrées en la matière.

6. Ces modifications concernent notamment des traitements de données à caractère personnel qui sont confrontés ci-après aux principes de protection des données valables en vertu du RGPD et de la LTD.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Remarques préalables

7. En premier lieu, l'Autorité rappelle que, conformément à l'article premier du RGPD, lu à la lumière du considérant 14 du RGPD, la protection qui est offerte par le RGPD se rapporte uniquement à des personnes physiques et ne concerne donc pas le traitement de données relatives à des personnes morales et à des entreprises établies en tant que personnes morales.
8. L'Autorité rappelle aussi que, en plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une vision claire du traitement de leurs données. En application de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la CEDH, une telle norme légale doit décrire les éléments essentiels du traitement allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique.¹ Il s'agit ici au minimum des éléments suivants :
 - les finalités déterminées, explicites et légitimes des traitements de données à caractère personnel et
 - la désignation du responsable du traitement.

Si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique ne représentent pas une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, ce qui semble être le cas en l'occurrence, les autres éléments

¹ Voir DEGRAVE, E., "*L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

essentiels (complémentaires) du traitement peuvent être décrits dans des mesures d'exécution, plus particulièrement :

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
- les catégories de destinataires des données à caractère personnel (ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents) ;²
- le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées.

b. Registre de la garantie du Bureau de la garantie de la Monnaie royale de Belgique

9. L'article 332, 2° de l'avant-projet modifiant l'article 15 de la loi du 11 août 1987 *relative à la garantie des ouvrages en métaux précieux* dispose ce qui suit :

"Tout fabricant, essayeur de commerce ou racheteur en métaux précieux, est tenu de prendre une inscription au registre de la garantie, déposé au bureau de la garantie. Après la cessation de son activité professionnelle, il est tenu de se désinscrire de ce registre.

Le Roi détermine les modalités de cette inscription et les modalités d'accès au registre."

10. L'Exposé des motifs de l'avant-projet mentionne que l'enregistrement dans le registre de la garantie a notamment pour but de :

- *"permettre aux consommateurs et aux entreprises d'identifier aisément les entreprises habilitées à exercer les activités réglementées, et à faire le lien entre un ouvrage en métal précieux et son fabricant ;*
- *permettre un accès facile aux services de l'Inspection économique, aux services de police et aux autres autorités de contrôle ;*
- *et supprimer l'obligation de se réinscrire chaque année."*

11. Les personnes concernées, sur lesquelles repose cette obligation d'enregistrement, sont modifiées en vertu de l'article 332, 2° de l'avant-projet :

- d'une part, l'inscription obligatoire pour un importateur, négociant en gros ou négociant en détail ou réparateur d'ouvrages en métal précieux est supprimée.

² Pour de futurs destinataires éventuels - actuellement encore non connus -, ceci peut éventuellement constituer la législation sur laquelle se basera le destinataire/tiers pour le traitement en question. En pareil cas, il appartient au responsable du traitement de garantir en la matière la transparence nécessaire à l'égard des personnes concernées ; on ne peut en effet pas attendre de ces dernières qu'elles doivent elles-mêmes rechercher dans divers textes de loi les différents destinataires de leurs données et les finalités pour lesquelles ceux-ci les utilisent (ultérieurement).

L'Exposé des motifs précise à cet égard : *"En effet, la plus-value de cette obligation, tant en termes de protection du consommateur, que de lutte contre la fraude n'est pas évidente."*

- D'autre part, l'obligation de s'inscrire dans le registre de la garantie est introduite pour l'essayeur de commerce ou le racheteur en métaux précieux³. À ce sujet, l'Exposé des motifs précise :

"En effet, l'expérience du marché montre que cette dernière profession présente des risques élevés d'escroquerie, de recel d'ouvrages volés ou encore de blanchiment d'argent."

12. Bien que l'Autorité estime que les finalités que l'on peut déduire de l'Exposé des motifs de l'avant-projet concernant la protection du consommateur, la transparence et la lutte contre la fraude sont en soi légitimes, on peut difficilement les considérer comme étant 'déterminées et explicites' au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. Élément essentiel par excellence de l'enregistrement et du traitement de données à caractère personnel envisagés (voir point 8) : cette finalité doit être décrite précisément et explicitement dans le texte de loi qui crée cet enregistrement. L'avant-projet doit remédier à cette lacune.
13. Il en va de même en principe pour la désignation du responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD.⁴
14. L'Autorité prend acte de l'explication reçue du demandeur indiquant que le Service public fédéral Finances, représenté par le président du Comité de direction, doit être considéré comme le responsable du traitement.
15. L'Autorité recommande néanmoins, eu égard à l'article 4.7) du RGPD, une désignation nominative en tant que tel du responsable du traitement dans la loi du 11 août 1987 *relative à la garantie des ouvrages en métaux précieux*.
Il importe en effet que les personnes concernées sachent clairement à qui s'adresser en vue d'exercer et de faire respecter les droits que leur confère le RGPD.

³ L'article 332, 3° de l'avant-projet définit le 'racheteur en métaux précieux' comme suit :

"Par racheteur en métaux précieux, il faut entendre toute entreprise au sens de l'article I.1 du Code de droit économique qui propose au consommateur le rachat d'ouvrages en métaux précieux.

Pour pouvoir exercer son activité professionnelle, le racheteur en métaux précieux doit :

1° posséder et utiliser une balance conforme aux exigences légales relatives aux instruments de mesure, et en particulier aux instruments de pesage ;

2° afficher de manière visible des taux de rachat pour les divers métaux précieux"

⁴ L'article 4.7) du RGPD dispose que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné en tant que tel dans cette réglementation.

16. En ce qui concerne les autres éléments essentiels (complémentaires) du traitement de données, l'avant-projet ou la loi du 11 août 1987 *relative à la garantie des ouvrages en métaux précieux* restent muets.

L'article 332, 2°, *in fine* de l'avant-projet dispose certes que le Roi détermine les modalités de cette inscription et les modalités d'accès au registre.

17. L'Autorité prend acte de cette délégation au Roi et attire l'attention du demandeur sur le fait qu'eu égard à l'article 36.4 du RGPD, un tel arrêté d'exécution doit également être soumis au préalable à l'avis de l'Autorité. À cette occasion et éventuellement avec une meilleure idée des données à caractère personnel qui feront concrètement l'objet d'un traitement et de leur délai de conservation, l'Autorité pourra les confronter au principe de minimisation des données de l'article 5.1.c) du RGPD.⁵ De même, les modalités d'accès au registre qui doivent être élaborées pourront ainsi être confrontées aux principes de protection des données.

c. Enregistrement par la FSMA

18. L'article 3, § 4, sixième alinéa de la Directive (UE) du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 *sur la distribution d'assurances* (ci-après la Directive (UE) 2016/97) oblige les États membres à fournir à l'AEAPP⁶ toute information pertinente concernant des intermédiaires d'assurance qui ont fait part (à l'autorité compétente en la matière de leur État membre d'origine) de leur intention d'exercer des activités transfrontalières⁷.

19. Aux articles 269 et 270 de la loi du 4 avril 2014 *relative aux assurances*, cette obligation a été implémentée dans le droit belge⁸, sans toutefois donner un relevé détaillé de tous les éléments d'information pertinents que la FSMA (en tant qu'autorité belge compétente) doit collecter, tels que mentionnés pourtant aux articles 4 et 6 de la Directive (EU) 2016/97.

20. Les articles 374 et 375 de l'avant-projet modifiant respectivement les articles 269 et 270 de la loi du 4 avril 2014 *relative aux assurances* visent à aligner intégralement sur ce point

⁵ En effet, l'absence de précision, d'exactitude et certainement l'absence totale d'indication des catégories de données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement ne permettent pas à l'Autorité de réaliser ne fût-ce qu'un contrôle marginal du principe de minimisation des données.

⁶ Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (<https://www.eiopa.europa.eu>).

⁷ Il s'agit en l'espèce de l'exercice d'une "activité [...] en vertu du régime de libre prestation de services" ou de l'établissement d'une "succursale ou une présence permanente sur le territoire d'un autre État membre en vertu du régime de libre établissement".

⁸ Loi du 6 décembre 2018 *transposant la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances*.

la réglementation belge sur la Directive (EU) 2016/97 et faire suite ainsi (comme l'explique le demandeur) aux remarques de la Commission européenne en la matière.

21. En vertu des articles 374 et 375 de l'avant-projet, les articles 269 et 270 de la loi du 4 avril 2014 *relative aux assurances* donneront désormais une énumération exhaustive de tous les éléments d'information pertinents que la FSMA doit collecter auprès des intermédiaires en question. Il s'agit d'une reprise littérale des éléments d'information qui, en vertu de l'article 4, § 1^{er} de la Directive (EU) 2016/97 (pour les intermédiaires qui veulent déployer des activités sur le territoire d'un autre État membre) et de l'article 6, § 1^{er} de la Directive (EU) 2016/97 (pour les intermédiaires qui veulent ouvrir une succursale/un établissement sur le territoire d'un autre État membre), doivent être collectés auprès de ces intermédiaires par l'autorité compétente des États membres. L'Autorité en prend acte.

d. Enregistrement par la Caisse des Dépôts et Consignations

22. L'article 399 de l'avant-projet modifiant l'article 11 de la loi du 11 juillet 2018 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations* dispose ce qui suit :
"Le consignateur indique pour chaque type de consignation les données nécessaires à l'identification de l'ayant droit des biens, ainsi que toutes les données pertinentes au dossier, telles que demandées par la Caisse des Dépôts et Consignations. Le Roi détermine ces données.
La Caisse des Dépôts et Consignations peut refuser le bien à consigner dans un ou plusieurs des cas suivants :
1° le consignateur ne lui donne pas toutes les informations demandées ;
2° le consignateur donne des informations incorrectes ou ne donnent pas une image exacte de la situation ;
3° la consignation ne se fait pas conformément à cette loi ou à ses arrêtés d'exécutions.
Le Trésor acquiert immédiatement tous les biens consignés lorsque l'ayant droit n'est pas identifiable. Le Roi détermine les données nécessaires à l'identification de l'ayant droit. "
23. Comme expliqué dans l'Exposé des motifs de l'avant-projet, l'article 11 modifié de la loi du 11 juillet 2018 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations* doit uniformiser et simplifier la procédure et le traitement administratif de données et de dossiers par cette caisse. À cet égard, une identification rapide et efficace de l'ayant droit est cruciale. Dans ce cadre, la Caisse des Dépôts et Consignations a la possibilité, et non plus l'obligation, de refuser des consignations qui sont mal documentées. Par ailleurs, les biens consignés dont

les ayants droit ne sont pas identifiables et pour lesquels la Caisse ne dispose pas des données nécessaires seront immédiatement acquis au profit du Trésor (conformément à la réglementation des coffres dormants).

24. L'article 4 de la loi du 11 juillet 2018 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations* dispose que cette dernière est chargée de *"recevoir, garder et restituer des biens consignés⁹ pour compte de l'État"*. À cet effet, cette caisse tient, en vertu de l'article 13 de la même loi, *"un registre de tous les biens consignés avec mention de toutes les données pertinentes disponibles pour chaque consignation"*, comme fourni par le consignateur à la Caisse des Dépôts et Consignations en vertu de l'article 11 de cette loi.

L'article 13 de la loi du 11 juillet 2018 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations* ajoute encore que la caisse utilise les données qu'elle reçoit uniquement *"à des fins de gestion des biens consignés."*

25. L'Autorité estime que la finalité précitée de gestion des biens consignés pour laquelle la Caisse des Dépôts et Consignations traite des données à caractère personnel dans un registre peut être considérée comme déterminée, explicite et légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD.

26. L'Autorité prend acte du fait qu'à l'article 13 de la loi du 11 juillet 2018 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations*, cette caisse est désignée comme *"institution responsable du traitement du registre au sens de l'article 1^{er}, § 4, 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."*

L'Autorité recommande de profiter de l'avant-projet pour actualiser les termes précités, en tenant compte du RGPD qui est d'application depuis 2018, d'une part, et de la loi (relative à la vie privée) du 8 décembre 1992 qui a de ce fait été abrogée par la LTD, d'autre part.

27. L'article 399 de l'avant-projet dispose que le Roi détermine les données nécessaires à l'identification de l'ayant droit des biens (consignés), d'une part, et toutes les données pertinentes au dossier, d'autre part.

⁹ L'article 2 de la loi du 11 juillet 2018 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations* définit le terme "consigner" comme *"le transfert en vertu d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance ou d'un arrêté, ou d'une décision judiciaire ou administrative, ou à titre volontaire, de biens meubles à la Caisse des Dépôts et Consignations conformément aux dispositions de la présente loi, pour que cette dernière les conserve et les tienne à la disposition de celui qui prouve en être l'ayant droit."*

28. À l'article 2 de l'arrêté royal du 4 mai 2020 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations, notamment sur les consignations en devises*, cette compétence que le législateur confie au Roi est ensuite quasiment intégralement déléguée au Ministre des Finances.¹⁰

Sans se prononcer sur le fait de savoir si cette délégation après délégation (qui ne se limite manifestement pas à des mesures accessoires ou de détail) est admissible en termes de légistique, l'Autorité indique au demandeur qu'un tel arrêté d'exécution doit en tout état de cause être également soumis au préalable à l'avis de l'Autorité, en vertu de l'article 36.4 du RGPD. À cette occasion, et éventuellement avec une meilleure idée des données à caractère personnel qui feront concrètement l'objet d'un traitement, l'Autorité pourra confronter celles-ci au principe de minimisation des données de l'article 5.1.c) du RGPD.¹¹

29. Ni la loi du 11 juillet 2018 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations*, ni l'avant-projet, ni l'arrêté royal du 4 mai 2020 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations, notamment sur les consignations en devises* ne mentionnent un délai de conservation maximal pour les données enregistrées par cette caisse. L'Autorité recommande néanmoins de reprendre également ce délai de conservation maximal dans la réglementation, en tant qu'élément essentiel (complémentaire) du traitement (voir le point 8).

PAR CES MOTIFS, l'Autorité

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet :

- description explicite des finalités poursuivies par l'enregistrement de certains acteurs du commerce de métaux précieux dans le registre de la garantie (voir le point 12) ;
- désignation nominative du responsable du traitement pour le registre de la garantie (voir le point 15) ;

¹⁰ L'article 2 de l'arrêté royal du 4 mai 2020 *sur la Caisse des Dépôts et Consignations, notamment sur les consignations en devises* dispose :

"Le Ministre des Finances détermine les données pertinentes et les pièces à communiquer par le consignateur au moment de consigner.

Celui qui introduit le dossier communique le numéro de registre national pour chaque personne physique et le numéro BCE pour chaque personne morale impliquée dans le dossier et, pour les étrangers, leurs numéros d'identification officielle équivalents."

¹¹ En effet, l'absence de précision, d'exactitude et certainement l'absence totale d'indication des catégories de données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement ne permettent pas à l'Autorité de réaliser ne fût-ce qu'un contrôle marginal du principe de minimisation des données.

- actualisation des termes relatifs au responsable du traitement pour le registre de la Caisse des Dépôts et Consignations en raison de l'entrée en vigueur du RGPD et de l'abrogation de la loi vie privée de 1992 (voir le point 26) ;

attire l'attention du demandeur sur l'importance de l'élément suivant :

- consultation préalable de l'Autorité quant aux arrêtés d'exécution à prendre pour développer les éléments (essentiels complémentaires) des traitements de données visés par l'avant-projet (voir les points 17 et 28).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances