



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 14/2021 du 5 février 2021

Objet : Avis concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2019 relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers (CO-A-2020-155)

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 le rapport de Madame Alexandra Jaspas, 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 21/12/2020, Monsieur Vincent van Peteghem, Vice-premier Ministre et Ministre des Finances (ci-après : le Demandeur) a sollicité l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2019 *relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers* (ci-après : le Projet).
2. Le Projet concerne principalement la poursuite de l'exécution du Chapitre 5 du Titre 2 de la loi-programme¹ (les articles 22 à 26 inclus) (ci-après : la loi-programme), à propos duquel l'Autorité s'est déjà prononcée dans son avis n° 122/2020 du 26 novembre 2020². L'ajout de nouveaux types de données au contenu du point de contact central (ci-après le PCC) nécessite en effet une modification e.a. des modalités de communication de ces informations au PCC.
3. La partie en question de la loi-programme introduit l'obligation pour les établissements définis à l'article 3 de la loi du 8 juillet 2018 *portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt* (ci-après : la loi PCC) (les redevables d'information) de communiquer au PCC, outre ce qui est déjà prévu actuellement à l'article 4 de la loi susmentionnée, les soldes des comptes bancaires et de paiement, ainsi que les montants globalisés périodiques des contrats financiers explicitement visés par la loi dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale³. Ces données peuvent être consultées par l'administration fiscale conformément à la procédure actuelle prévue à cet effet.
4. Dans l'avis n° 122/2020, l'Autorité faisait remarquer qu'une telle obligation, dans sa formulation actuelle, ne peut être considérée comme conforme au principe de proportionnalité tel qu'établi à l'article 5.1.c) du RGPD et donne ainsi lieu à une centralisation inutile, particulièrement importante et risquée, de données (à caractère personnel) financières qui n'est pas proportionnelle aux finalités poursuivies.

¹ Conformément à l'article 24, 3) de l'avant-projet de loi-programme, il est inséré à l'article 4 de la loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes 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 un sixième alinéa libellé comme suit : *"Le Roi détermine en outre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres :*

- la périodicité suivant laquelle le solde des comptes bancaires et de paiement et le montant globalisé des contrats financiers doivent être arrêtés par le redevable d'information en vue de leur communication conformément à l'alinéa 1er, 1° et 3° ;

- le montant minimum en dessous duquel le solde et le montant visés au tiret précédent ne doivent pas être communiqués au PCC par le redevable d'information."

² Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-122-2020.pdf>.

³ Entrée en vigueur le 31/12/2020.

5. Pour éviter toute confusion à ce sujet, l'Autorité souligne que le présent avis ne porte en rien préjudice à la position qu'elle a adoptée conformément à l'avis n° 122/2020 concernant le traitement de données à caractère personnel visé.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Éléments essentiels du traitement

6. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel qui est nécessaire au respect d'une obligation légale et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement doit être régi par une réglementation claire et précise dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, aux termes de l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance). Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme dans le cas présent, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s), l'identité du ou des responsables du traitement (si c'est déjà possible), le type de données nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), les destinataires potentiels et le délai de conservation de ces données et l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
7. Dans la mesure où le Projet concerne principalement l'exécution des modifications apportées par la loi-programme à la loi du 8 juillet 2018, l'Autorité se réfère, pour la base juridique, la finalité, le responsable du traitement et le délai de conservation du traitement de données visé, à son avis n° 122/2020.

Proportionnalité/minimisation des données

8. Suite aux remarques formulées en ce sens dans l'avis n° 122/2020, le Demandeur donne davantage d'explications dans le rapport au Roi du Projet sur la nécessité et la proportionnalité des modifications apportées. Ainsi, le Demandeur déclare qu'afin de pouvoir remplir correctement ses missions légales, l'administration fiscale est dotée de divers pouvoirs d'investigation dont le législateur a établi qu'ils devaient être complétés, dans la société actuelle en rapide évolution, par des pouvoirs et des possibilités pour l'administration fiscale qui permettent aux fonctionnaires de mener les enquêtes nécessaires dans les délais qui leur sont imposés par les lois fiscales.

La pratique a notamment montré que la longue procédure que l'administration fiscale devrait adopter pour obtenir les informations complémentaires sur la base de celles reçues du PCC compromettrait la bonne exécution de ces missions légales, telles que définies dans les lois fiscales et donc d'ordre public. D'autant plus qu'il y a souvent une réticence considérable à coopérer à une enquête fiscale qui pourrait mettre au jour une fraude fiscale.

9. Le Demandeur se réfère en outre au considérant 31 du RGPD⁴ et argumente ensuite comment l'obligation étendue de communication dans le chef des redevables d'information profite respectivement à la procédure de recouvrement et à l'établissement de l'impôt, et comment les règles de protection des données applicables au traitement sont garanties.
10. Enfin, le Demandeur observe que le 'Common reporting standard' sur base de la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (OCDE/Conseil de l'Europe) et de l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, impose la communication des informations financières à des États tiers concernant leurs résidents fiscaux, en ce compris le solde des comptes qu'ils détiennent en Belgique. Le Demandeur estime dès lors que dans ce cadre de référence, il est proportionné, compte tenu des dispositions de droit interne, de permettre la consultation mentionnée des soldes dans le but de lutter efficacement contre la fraude.
11. Sans toutefois se prononcer sur le fond concernant ces nouveaux éléments, l'Autorité souligne que cette explication doit figurer dans (l'Exposé des motifs de) la loi-programme et non pas seulement dans le rapport au Roi de l'arrêté d'exécution. Une telle méthode de travail est profondément regrettable, d'autant plus que le Demandeur a jugé approprié de commencer par invoquer un lien trop vague avec la crise sanitaire actuelle (COVID-19) comme justification principale.
12. L'Autorité prend acte de l'analyse d'impact relative à la protection des données qui est actuellement effectuée conformément à l'article 35 du RGPD par la Banque nationale de Belgique. Elle rappelle cependant que si cette analyse d'impact relative à la protection des données révèle que le traitement représenterait un risque trop élevé si le responsable du traitement ne prend pas de mesures pour limiter ce risque, il est obligatoire, à la lumière de l'article 20, 3^o de la LCA lu

⁴ Considérant 31 du RGPD : *"Les autorités publiques auxquelles des données à caractère personnel sont communiquées conformément à une obligation légale pour l'exercice de leurs fonctions officielles, telles que les autorités fiscales et douanières, les cellules d'enquête financière, les autorités administratives indépendantes ou les autorités des marchés financiers responsables de la réglementation et de la surveillance des marchés de valeurs mobilières ne devraient pas être considérées comme des destinataires si elles reçoivent des données à caractère personnel qui sont nécessaires pour mener une enquête particulière dans l'intérêt général, conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre. Les demandes de communication adressées par les autorités publiques devraient toujours être présentées par écrit, être motivées et revêtir un caractère occasionnel, et elles ne devraient pas porter sur l'intégralité d'un fichier ni conduire à l'interconnexion de fichiers. Le traitement des données à caractère personnel par les autorités publiques en question devrait être effectué dans le respect des règles applicables en matière de protection des données en fonction des finalités du traitement."*

conjointement avec l'article 36 du RGPD, d'en communiquer le résultat sans délai au Secrétariat Général de l'Autorité pour le suivi.

13. Le sixième alinéa introduit par la loi-programme à l'article 4 de la loi PCC dispose que la périodicité selon laquelle les soldes et les montants globalisés doivent être arrêtés par les redevables d'information en vue de leur communication au PCC et le montant minimum en dessous duquel ces soldes et ces montants globalisés ne doivent pas être communiqués par les redevables d'information au PCC doivent être déterminés par arrêté royal.
14. Comme il ressort toutefois du rapport au Roi du Projet, *"L'option a [...] été suivie de ne pas faire usage de l'habilitation [...] permettant de fixer un seuil minimal pour [la communication au PCC des] soldes et montants globalisés"*, suite à la constatation qu'un tel seuil minimal *"entraînerait de sévères complications techniques pour les redevables d'information"*. L'Autorité considère toutefois que l'existence d'un tel seuil minimal est indispensable en tant qu'élément essentiel du test de proportionnalité dans le cadre des finalités visées. En effet, l'absence de tout seuil a pour conséquence que les soldes des comptes de paiement de tous les mineurs seront également communiqués tous les six mois au PCC. En sachant que la grande majorité des mineurs est purement et simplement exemptée de toute obligation fiscale, une obligation de communication aussi poussée dans le chef des redevables d'information semble impossible à la lumière des finalités envisagées, à savoir la lutte efficace contre la fraude et une transparence accrue du système fiscal.
15. En ce qui concerne la périodicité suivant laquelle les soldes et montants globalisés doivent être arrêtés par les redevables d'information en vue de leur communication au PCC, il ressort de l'article 3 du Projet qu'il s'agit d'une fréquence semestrielle en vertu de laquelle les soldes et les montants globalisés doivent être arrêtés fin juin et fin décembre de chaque année, offrant ainsi le meilleur compromis entre l'impératif de pouvoir disposer de données raisonnablement actuelles dans le PCC d'une part et la limitation de la charge administrative dans le chef des redevables d'information d'autre part. Par exception, les compagnies d'assurance ne doivent communiquer au PCC que la situation arrêtée à la fin de chaque année civile des montants globalisés afférents aux réserves mathématiques acquises pour les différentes polices d'assurance-vie concernées conclues par chaque client. Vu la grande stabilité des montants investis dans de tels contrats, une communication annuelle de ces montants peut suffire. L'Autorité en prend acte.

b. Autres remarques

16. L'article 2 du Projet remplace l'article 2 de l'arrêté royal du 7 avril 2019 avec pour conséquence la suppression du seuil de 1.000 euros en dessous duquel les versements d'espèces sur un compte de paiement ou les retraits d'espèces d'un compte de paiement ne doivent pas être communiqués au PCC. La loi PCC établit en effet une distinction entre ces transactions (article 2, 9°, premier alinéa, c) de la loi PCC), pour lesquelles un seuil de communication de 1.000 euros existe, et l'exécution d'opérations de paiement, en ce compris les transferts de fonds, contre remise ou retrait d'espèces par le client, agissant en personne ou par un mandataire (article 2, 9°, premier alinéa, d) de la loi PCC), pour lequel aucun seuil de communication n'existe. Vu qu'en vertu de l'article 2, 9°, deuxième alinéa de la loi PCC, le dépôt sur ou le retrait de son compte de paiement tenu par le redevable d'information, d'espèces effectué par le titulaire ou le co-titulaire de ce compte n'est pas considéré comme transaction financière impliquant des espèces, il en découle que les deux catégories de transaction financière impliquant des espèces (voir l'article 2, 9°, premier alinéa c) et d) de la loi PCC) se télescopent, la deuxième recouvrant complètement la première. La distinction qui existe actuellement entre les deux est donc infondée. L'Autorité en prend acte tout en insistant également sur la rectification urgente de cette anomalie dans la loi PCC.
17. Par ailleurs, l'Autorité prend acte de l'abrogation de l'exigence qu'un compte de paiement soit identifié dans le PCC au moyen d'un numéro de compte IBAN. Sachant que de nombreux comptes de paiement de monnaie électronique ne disposent pas de numéro de compte IBAN, il est actuellement impossible pour certains établissements de communiquer les numéros de leurs comptes de paiement au PCC. Conformément au projet d'article 8 de l'arrêté royal, tout compte de paiement doit être identifié de manière univoque au moyen d'une référence unique, quelle que soit sa forme.
18. L'article 7 du Projet modifie l'article 20 de l'arrêté royal du 7 avril 2019 afin d'aligner les délais de conservation relatifs aux soldes et aux montants globalisés sur ce qui est prévu à cet effet à l'article 5, § 1^{er} de la loi PCC⁵. L'Autorité en prend acte.

⁵ Concernant le délai de conservation du traitement visé, voir les points 29 - 32 de l'avis n° 122/2020.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

- estime que l'absence de fixation d'un seuil minimal pour la communication au PCC des soldes et des montants globalisés conformément à l'article 4, sixième alinéa, deuxième tiret de la loi PCC compromet encore davantage la proportionnalité du présent traitement de données (point 14).
- souligne que le résultat de l'analyse d'impact relative à la protection des données qui est actuellement effectuée par la Banque nationale de Belgique doit être communiqué sans délai au Secrétariat général de l'Autorité en vue du suivi s'il s'avère que le traitement représenterait un risque élevé si le responsable du traitement ne prend pas de mesures pour limiter le risque (point 12).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances