



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 203/2022 du 9 septembre 2022**

**Objet : Avis concernant un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et financières diverses - *article 76 (CO-A-2022-158)***

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),  
Présent(e)s : Mesdames Cédrine Morlière et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

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, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude (ci-après : le demandeur), reçue le 16/06/2022 ;

Émet, le 9 septembre 2022, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 16/06/2022, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant l'article 76 de l'avant-projet de loi *portant des dispositions fiscales et financières diverses* (ci-après : le projet).
2. L'article susmentionné du projet prévoit la modification suivante de l'article 322, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3 du *Code des impôts sur les revenus 1992* (ci-après : CIR 92) : "~~L'administration peut, en ce qui concerne un contribuable déterminé,~~ consulter le registre des bénéficiaires effectifs, dénommé registre UBO, tenu au sein de l'Administration générale de la Trésorerie et créé par l'article 73 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, afin d'assurer la juste perception de l'impôt. Le Roi détermine les conditions et les modalités de cette consultation."
3. L'article 73 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)<sup>1</sup> établit le registre UBO au sein de l'Administration générale de la Trésorerie. Il résulte de l'article 74 de cette même loi que ce registre "*a pour but de mettre à disposition des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, a), des sociétés constituées en Belgique, sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, b), des fiducies ou trusts, sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, c), des fondations et d'associations (internationales) sans but lucratif, et sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, d), des constructions juridiques similaires aux fiducies ou aux trusts.* Conformément à l'article 75 de cette loi, le Roi est chargé de définir les modalités de fonctionnement du registre<sup>2</sup>.
4. Dans le contexte de l'échange international de renseignements, l'article 338, § 24/1 du CIR 92 spécifie que l'administration fiscale belge, en tant qu'autorité compétente, fournit sur demande aux autorités fiscales étrangères les données tenues dans le registre UBO. Cet échange international de renseignements, de procédures, de documents et de mécanismes relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent permet aux autorités fiscales d'être mieux armées pour remplir les obligations qui leur incombent dans le cadre du contrôle de l'application correcte de la directive

---

<sup>1</sup> La loi du 18 septembre 2017 prévoit la transposition de la Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 *relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) 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* qui rend obligatoire la création d'un tel registre dans chaque État membre de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Dans ce cadre, il convient d'attirer l'attention sur l'arrêté royal du 30 juillet 2018 *relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO* qui définit notamment le type d'informations qui doivent être communiquées, les modalités de transmission et d'accès à ces informations, les possibilités de déroger à la publicité des informations, les pouvoirs de contrôle de la Trésorerie ainsi que les sanctions applicables et les mesures mises en place en matière de gestion [NdT : il convient de lire "traitement"] des données à caractère personnel.

consolidée (UE) 2011/16 ainsi que pour lutter plus efficacement contre la fraude et l'évasion fiscale.

5. Afin de favoriser cet échange international de données et en vue du suivi efficace du recours aux montages fiscaux internationaux complexes et de la prise de mesures dans le domaine de la transparence et de la prévention en matière de lutte contre la fraude, il faut que les données du registre UBO puissent aussi être utilisées en masse (pour des applications de datamining) par l'administration fiscale belge. Dès lors, la limitation de la consultation du registre à une seule personne doit être levée.
6. Il découle de l'Exposé des motifs du projet que cette modification se justifie étant donné que le registre UBO est également accessible aux entités soumises à l'obligation de surveillance à l'égard de leurs clients dans le cadre de la législation anti-blanchiment (comme les banques, les avocats, les notaires et les comptables), sans aucune restriction. En outre, en ce qui concerne les sociétés [NdT : il convient de lire "personnes morales"] , chaque citoyen (particulier) [NdT : il convient de lire "contribuable"] peut également consulter toute une série de données dans le registre UBO - mais pas la totalité -, sans qu'un intérêt légitime ne doive être démontré.

## **II. EXAMEN QUANT AU FOND**

7. Vu que la modification précitée de l'article 322, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3 du CIR 92 n'a en soi aucune incidence importante sur les éléments essentiels des traitements de données dans le registre UBO (qui sont principalement définis dans la loi du 18 septembre 2017 et dans l'arrêté royal du 30 juillet 2018 *relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO*), ni sur la réglementation en matière de traitement de données par l'administration fiscale (exposée dans la loi du 3 août 2012 *portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions*<sup>3</sup>(ci-après : la loi du 3 août 2012)), le présent avis se limitera au commentaire de l'article 76 du projet.
8. Comme déjà expliqué ci-dessus, la levée de la limitation de la consultation du registre UBO à une seule personne vise à permettre à l'administration fiscale de remplir ses obligations légales (tant au niveau national qu'au niveau européen). Plus concrètement, les données dans le registre UBO (qui ne sont en soi pas étendues) seront traitées en masse pour des applications de

---

<sup>3</sup> Par souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention dans ce cadre sur l'avis n° 143/2012 dans lequel elle s'est prononcée de manière particulièrement critique sur la réforme envisagée de la loi du 3 août 2012 *portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions*. Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-143-2022.pdf>.

datamining. Dans ce cadre, il convient d'attirer l'attention sur l'avis n° 125/2018<sup>4</sup> dans lequel l'Autorité s'est prononcée de manière particulièrement critique sur l'application du datamining aux données du registre UBO.

9. Le datamining en masse, tel qu'envisagé par le projet, ne peut pas être jugé comme étant de nature à satisfaire aux exigences de nécessité et de proportionnalité. Les éléments mentionnés au point III.8 du formulaire de demande d'avis ne convainquent pas ; ils avancent seulement que cela est *'indispensable'* et qu'il n'existe pas de *'mesures alternatives'*, sans expliquer pour quelles raisons ce serait effectivement le cas. En outre, l'Autorité rappelle qu'à la lumière de l'article 8 de la CEDH, tout traitement de données à caractère personnel doit être prévisible. Afin d'éviter l'application arbitraire de telles méthodes d'enquête et de recherche, il importe que les personnes concernées puissent évaluer dans quels cas le datamining peut être et sera utilisé. En aucun cas, la suppression des termes "*en ce qui concerne un contribuable déterminé*" de l'article 322, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3 du CIR 92 ne répond à cette exigence. L'Autorité examine ci-après les manquements structurels du cadre réglementaire concernant le datamining réalisé avec les données du registre UBO.
  
10. Dans un premier temps, l'Autorité ne voit pas clairement quelles sont les finalités concrètes de ces applications de datamining ni dans quelle mesure elles s'inscrivent dans le cadre de la garantie d'une juste perception de l'impôt ; laquelle est considérée, conformément à l'article 322, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3 du CIR 92, comme étant la seule finalité de la consultation du registre UBO par l'administration fiscale. Cette remarque s'applique d'autant plus que la taxation correcte ne requiert actuellement pas de datamining, de sorte qu'on peut difficilement soutenir que cette finalité deviendrait soudain impossible sans datamining. L'Autorité revient sur l'avis n° 125/2018 dans lequel elle affirmait déjà que plus des finalités sont ajoutées et/ou tolérées par le législateur, moins on peut appliquer de manière sensée les principes de protection des données, conformément à l'article 5 du RGPD, aux données à caractère personnel du registre UBO. L'ouverture illimitée du registre UBO pour l'administration fiscale implique en outre un risque élevé de "function creep" (extension de la finalité du traitement jusqu'à un niveau où la protection du RGPD est totalement vidée de son sens). Ni l'article 76 susmentionné du projet, ni l'Exposé des motifs ne prévoient une délimitation satisfaisante des finalités visées.

---

<sup>4</sup> Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-125-2018.pdf>.

11. Bien que l’Autorité ne conteste pas nécessairement que l’utilisation du datamining puisse contribuer à la lutte contre la fraude fiscale, elle rappelle néanmoins qu’en vertu de l’article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Par conséquent, il est nécessaire de préciser davantage de quelle manière les applications de datamining visées contribuent concrètement à la juste perception de l’impôt. Si d’autres finalités sont également poursuivies (ce qui est sous-entendu, vu la référence aux obligations de communication internationale dans le chef de l’administration fiscale, qui ont en effet une portée plus large que le simple établissement correct de l’impôt), elles doivent être reprises explicitement dans la loi. Dès lors, il sera nécessaire de créer dans le CIR 92 un cadre réglementaire en ce qui concerne le datamining, de manière à ce qu’il ne puisse exister aucun doute quant au fait que les données dans le registre UBO peuvent être utilisées par l’administration fiscale pour de telles finalités. En outre, il faut fournir dans l’Exposé des motifs des explications supplémentaires quant à la compatibilité des applications de datamining visées avec les finalités du registre UBO initialement poursuivies par le législateur (européen) et aux attentes créées par voie de conséquence chez les citoyens dont des données ont déjà été enregistrées dans le registre UBO. Cela implique qu’une pondération claire doit être réalisée entre d’une part, les risques accrus pour les droits et libertés des personnes concernées et d’autre part, le ‘poids’ des intérêts sociaux dans le cadre desquels le datamining (dans le registre UBO) est mis en place<sup>5</sup>.
12. Deuxièmement, l’Autorité estime que concernant l’application du datamining dans le registre UBO, il faut explicitement faire référence aux garanties conformément à l’article 5 de la loi du 3 août 2012. Bien que le datamining soit autorisé en vertu de la loi précitée, il doit toujours s’agir de mesures appropriées visant à protéger les droits et libertés ainsi que les intérêts légitimes de la personne concernée<sup>6</sup>. À cet effet, il faut au moins que le SPF Finances puisse démontrer qu’il respecte les conditions en vertu de sa propre législation sectorielle.

---

<sup>5</sup> Le contrôle classique de la proportionnalité ; les mesures prévues (applications de datamining) ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les finalités poursuivies (du registre UBO). Cela requiert une délimitation concrète des finalités pour lesquelles le datamining peut être utilisé.

<sup>6</sup> En la matière, l’Autorité estime que les applications de datamining prévues donnent lieu à une prise de décision automatisée au sens de l’article 22 du RGPD (voir les points 55 - 57 de l’avis n° 125/2018). Voir également à cet égard : les Lignes directrices relatives à la prise de décision individuelle automatisée et au profilage aux fins du règlement (UE) 2016/679 du Groupe 29, prédécesseur en droit de l’EDPB, du 3 octobre 2017, WP 251 rev.01, consultable via le lien suivant : <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053/en>.

13. Troisièmement, vu les risques accrus pour les droits et libertés des personnes concernées qu'implique l'utilisation d'applications de datamining, il est sans conteste requis de fournir des explications complémentaires sur les modalités et les garanties du (des) algorithme(s) proprement dit(s). Plus concrètement, il est recommandé de préciser dans l'Exposé des motifs quelles données de quelles personnes sont utilisées pour entraîner l'algorithme, quels critères de qualité seront utilisés, quelles sont les conséquences concrètes pour les personnes concernées lorsqu'elles sont soupçonnées de fraude fiscale sur la base des résultats des algorithmes<sup>7</sup>,... À cet effet, les idées et concepts conformément à la Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil *établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union*<sup>8</sup> peuvent déjà être pris en compte.
14. Un quatrième élément concerne la transparence requise relative aux traitements de données, conformément à l'article 5.1.a) du RGPD<sup>9</sup>. L'administration doit être obligée de rédiger un rapport ou 'P.-V. d'opérations informatiques' reprenant également, outre les actes d'enquête et les procédés utilisés, des explications concernant le fonctionnement des algorithmes, de manière à ce que l'on puisse au moins vérifier *a posteriori* si l'administration a agi dans le cadre de ses compétences légales. En outre, actuellement, il n'est pas du tout clair de savoir de quelle façon l'administration fiscale accède/accédera au registre UBO. En effet, contrairement à une recherche relative à un seul contribuable, le datamining requiert l'accès à toutes les données dans le registre UBO. Les modalités concrètes de cette transmission (s'agit-il d'un accès au registre, d'une copie des données, ... ?) doivent être davantage définies. En la matière, l'Autorité souligne également l'obligation de conclure un protocole d'accord<sup>10</sup> conformément à l'article 20 de la LTD,

<sup>7</sup> Comme déjà expliqué aux points 47 et 58 - 61 de l'avis n° 125/2018, les modèles de datamining présentent une certaine marge d'erreur ; dès lors, il y a lieu de constater que les données déduites (un score ou un profil déterminé) de la personne concernée, obtenues via datamining, n'ont en soi aucune valeur probante. La manière dont on procède au sein de l'administration avec les données provenant du datamining doit être transparente à l'égard des personnes concernées et il faut leur offrir la possibilité de s'y opposer ; le 'datadéterminisme' doit être évité. À la lumière des conséquences importantes pour les personnes concernées, il est recommandé de prévoir, par le biais d'une loi, que les résultats des données à caractère personnel déduites ainsi que l'interprétation (humaine) qui en est faite doivent être repris dans un 'rapport de constatation' qui peut être réclamé par la personne concernée.

<sup>8</sup> Consultable via le lien suivant : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>.

<sup>9</sup> En la matière, il convient également de souligner les considérants 39 et 60 du RGPD : "*(...) Le fait que des données à caractère personnel concernant des personnes physiques sont collectées, utilisées, consultées ou traitées d'une autre manière et la mesure dans laquelle ces données sont ou seront traitées devraient être transparents à l'égard des personnes physiques concernées.*

*Le principe de transparence exige que toute information et communication relatives au traitement de ces données à caractère personnel soient aisément accessibles, faciles à comprendre, et formulées en des termes clairs et simples. (...)*

*Le principe de traitement loyal et transparent exige que la personne concernée soit informée de l'existence de l'opération de traitement et de ses finalités. Le responsable du traitement devrait fournir à la personne concernée toute autre information nécessaire pour garantir un traitement équitable et transparent, compte tenu des circonstances particulières et du contexte dans lesquels les données à caractère personnel sont traitées. En outre, la personne concernée devrait être informée de l'existence d'un profilage et des conséquences de celui-ci. (...)"*

<sup>10</sup> L'article 20, § 1<sup>er</sup> de la LTD mentionne un contenu facultatif et non exhaustif pour le protocole d'accord. Il précise plus exactement : "*[...] Ce protocole peut prévoir notamment :*

*1° l'identification de l'autorité publique fédérale qui transfère les données à caractère personnel et celle du destinataire ;*

à moins, comme cela a déjà été expliqué de manière circonstanciée dans la recommandation n° 02/2020 de l'Autorité sur "*La portée de l'obligation de conclure un protocole afin de formaliser les communications de données à caractère personnel en provenance du secteur public fédéral*"<sup>11</sup>, qu'une norme légale<sup>12</sup> définisse explicitement quelles (catégories de) données sont communiquées quand, à qui et pour quelles finalités.

15. Enfin, l'Autorité souligne qu'une référence aux modalités d'accès (qu'elles soient plus souples ou plus strictes) pour d'autres entités (banques, avocats, notaires, certaines personnes physiques, ... (voir le point 6)) ne constitue nullement un motif de justification pour le traitement illimité en masse de données dans le registre UBO par l'administration fiscale. La consultation de données dans le registre UBO par de tels tiers est en effet encadrée par une réglementation spécifique et a lieu pour d'autres finalités que celles poursuivies par l'administration fiscale. Vu qu'il n'existe donc pas de parallèle entre (les traitements réalisés par) les tiers visés dans l'Exposé des motifs d'une part, et l'administration fiscale d'autre part, l'Autorité estime que les passages en question sont plutôt trompeurs sur ce point et qu'il est dès lors recommandé de les supprimer.

---

2° l'identification du responsable du traitement au sein de l'autorité publique qui transfère les données et au sein du destinataire;

3° les coordonnées des délégués à la protection des données concernés au sein de l'autorité publique qui transfère les données ainsi que du destinataire ;

4° les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel sont transférées ;

5° les catégories de données à caractère personnel transférées et leur format ;

6° les catégories de destinataires ;

7° la base légale du transfert ;

8° les modalités de communication utilisée ;

9° toute mesure spécifique encadrant le transfert conformément au principe de proportionnalité et aux exigences de protection des données dès la conception et par défaut ;

10° les restrictions légales applicables aux droits de la personne concernée ;

11° les modalités des droits de la personne concernées auprès du destinataire ;

12° la périodicité du transfert ;

13° la durée du protocole ;

14° les sanctions applicables en cas de non-respect du protocole, sans préjudice du titre 6. "

<sup>11</sup> Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-02-2020.pdf>.

<sup>12</sup> Sans que cette norme légale concerne en soi un traitement de données réalisé par le SPF Finances.

**PAR CES MOTIFS,  
l'Autorité,**

estime que la modification envisagée de l'article 322, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3 du CIR 92, dans la mesure où elle rend possible le traitement en masse de données dans le registre UBO pour des applications de datamining par l'administration fiscale, ne répond pas du tout aux exigences en matière de proportionnalité, de nécessité et de prévisibilité. Vu les manquements structurels, le projet doit être revu en profondeur. À cet effet, les éléments suivants doivent au moins être pris en considération :

- délimiter les finalités de manière exhaustive et explicite et définir la portée concrète de chaque finalité distincte (points 8 – 11) ;
- établir des garanties efficaces visant à protéger les droits et libertés ainsi que les intérêts légitimes des personnes concernées (point 12) ;
- définir les modalités et les garanties relatives aux algorithmes utilisés, y compris la force probante des données déduites (provenant du datamining) (point 13) ;
- à la lumière du principe de transparence, apporter des précisions sur les traitements envisagés et l'accès au registre UBO par l'administration fiscale (point 14) ;
- supprimer de l'Exposé des motifs le renvoi aux modalités d'accès pour d'autres acteurs (point 15).

L'Autorité demande que le texte révisé lui soit à nouveau soumis pour avis.

Pour le Centre de Connaissances,  
(sé) Cédrine Morlière, Directrice