



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 87/2021 du 14 juin 2021

Objet : Avis concernant un avant-projet de loi *visant à rendre la justice plus rapide, plus humaine et plus ferme (articles 7. 16. XX et XX+1, 163) (CO-A-2021-092)*

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 Quickenborne, Vice-premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord,, reçue le 27/04/2021 ;

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

Émet, le 14 juin 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 27/04/2021, Monsieur Vincent Van Quickenborne, Vice-premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord (ci-après : le demandeur), a sollicité l'avis de l'Autorité sur les articles 7, 16, XX et XX+1 et 163 d'un avant-projet de loi *visant à rendre la justice plus rapide, plus humaine et plus ferme* (ci-après : le projet).
2. Les articles concernés du projet visent l'introduction ou l'extension de la compétence de certains acteurs d'accéder, sous certaines conditions, au Point de contact central tenu par la Banque nationale de Belgique (ci-après le PCC) :
 - article 7 : extension de la compétence du procureur du Roi de consulter le PCC ;
 - article 16 : nouvelle compétence d'accès au PCC pour le magistrat EPE (dans le cadre d'une enquête pénale d'exécution) ;
 - articles XX et XX+1 : nouvelle compétence d'accès au PCC pour le juge de paix ;
 - article 163 : nouvelle compétence d'accès au PCC pour le tribunal de l'entreprise.
3. Ces dispositions en tant que telles n'ont pas d'impact significatif sur le fonctionnement du PCC tel que régi par 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*¹ (ci-après : la loi du 8 juillet 2018). Elles visent par contre à habiliter certains acteurs, pour certaines finalités, à accéder aux données reprises dans le PCC.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Généralités

4. L'article 2, 5° de la loi du 8 juillet 2018 définit une personne habilitée à recevoir l'information comme : "*toute personne physique ou morale habilitée par le législateur à demander l'information reprise dans le PCC en vue de l'exécution des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par le législateur **après avis de l'Autorité de protection des données.***" L'Autorité se réfère dans ce cadre à l'avant-projet de loi *modifiant la loi du 8 juillet 2018 modifiant la loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant*

¹ En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel dans le PCC, l'Autorité se réfère à ses avis n° 15/2018 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-15-2018.pdf>), n° 122/2020 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-122-2020pdf>), n° 14/2021 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-14-2021pdf>) et n° 80/2021 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-80-2021.pdf>).

extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt, qui vise à modifier l'article 2, 5° de la loi du 8 juillet 2018 comme suit : "*personne habilitée à recevoir l'information*" : *toute personne physique ou morale **explicitement habilitée par le législateur** à demander l'information reprise dans le PCC en vue de l'exécution des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par le législateur après avis de l'Autorité de protection des données.*²"

b. Articles 7 et 16 du projet

5. L'article 7 du projet remplace l'article 46^{quater}, § 2 *du Code d'instruction criminelle* comme suit : "*Afin de permettre les mesures visées aux [Ndt : il convient de lire "au"] § 1^{er}, le procureur du Roi peut, par sollicitation spécifique et motivée, demander des informations au Point de contact central tenu par la Banque nationale de Belgique conformément à 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.*"
6. L'Exposé des motifs relatif au projet indique que la consultation du PCC par le procureur du Roi n'est actuellement possible que lorsque l'information concerne le terrorisme, le blanchiment et certains cas de fraude fiscale. La modification introduite par le projet vise à supprimer ces restrictions actuellement en vigueur et à donner la possibilité au procureur du Roi d'accéder aux informations du PCC dans le cadre d'une information lorsqu'il existe des indices sérieux que les infractions peuvent donner lieu à une peine d'emprisonnement correctionnel principal d'un an ou à une peine plus lourde (par analogie avec les possibilités déjà mises à la disposition du juge d'instruction).
7. L'article 16, 1° du projet insère les paragraphes 1/1 et 1/2 après le paragraphe 1^{er} de l'article 464/12 *du Code d'instruction criminelle*, rédigés comme suit :
 - "*§ 1/1. Lors de l'exécution d'une condamnation à une confiscation, à une amende ou aux frais de justice après que le condamné a été déclaré coupable d'une infraction passible d'un emprisonnement principal d'un an ou d'une peine plus lourde, le magistrat EPE ou le service de police requis peut, par requête spécifique et motivée, conformément à 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, demander concernant le condamné*

² Voir le point 27 de l'avis n° 80/2021.

ou le tiers de mauvaise foi toutes les informations disponibles au point de contact central des comptes et contrats financiers tenus par la Banque nationale de Belgique.

- *§ 1/2. Lors de l'exécution d'une condamnation à une confiscation, à une amende ou aux frais de justice après que le condamné a été déclaré coupable d'une infraction passible d'un emprisonnement principal d'un an ou d'une peine plus lourde, le magistrat EPE ou le service de police requis peut, par requête spécifique et motivée, demander concernant le condamné ou le tiers de mauvaise foi toutes les informations utiles pour l'EPE sur des produits livrés, des services fournis ou des transactions effectuées en lien avec des valeurs virtuelles à des personnes et institutions qui, sur le territoire belge, mettent à disposition ou proposent des services en lien avec des valeurs virtuelles permettant de conserver ou échanger des moyens de paiement réglementés en valeurs virtuelles."*
8. L'Exposé des motifs précise que les magistrats du ministère public n'ont actuellement pas accès au PCC dans le cadre d'une EPE, contrairement à ce qui s'applique dans le cadre d'une enquête pénale de droit commun. Un tel accès est pourtant essentiel pour mener une enquête patrimoniale sur le condamné ou le tiers de mauvaise foi ou préparer la saisie d'un compte bancaire de manière économique et efficiente.
 9. L'Autorité constate que la compétence (étendue) pour le procureur du Roi ou le magistrat EPE d'accéder aux données du PCC, dans le cadre respectivement d'une information ou d'une enquête pénale d'exécution, est explicitement établie dans la loi, conformément à l'article 2, 5° de la loi du 8 juillet 2018.
 10. Le traitement de données à caractère personnel par le procureur du Roi ou le magistrat EPE dans ce cadre ne relève toutefois pas du champ d'application du RGPD. L'Autorité renvoie en la matière à la directive 2016/680/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil*, telle que transposée par le Titre 2 de la LTD.

c. Articles XX et XX+1 du projet

11. L'article XX du projet complète l'article 1246, § 3, alinéa 1^{er} *du Code judiciaire* par les phrases suivantes : *"À dater de l'ordonnance de désignation de l'administrateur des biens, et tant que l'administration perdure, le juge de paix peut, moyennant une simple référence à l'ordonnance de désignation précitée, demander toute information relative à la personne protégée au Point de*

contact central tenu par la Banque nationale de Belgique, conformément à 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. Le juge de paix peut charger le greffier de verser cette information au dossier administratif précité."

12. Cette modification de la loi vise par conséquent en premier lieu à faire des juges de paix des personnes habilitées à recevoir l'information au sens de l'article 2, 5° de la loi du 8 juillet 2018 dans le contexte spécifique de l'élaboration d'une protection sur mesure des personnes protégées de façon à ce qu'ils puissent exercer de manière minutieuse et pleinement informée leur tâche légale de contrôle de la gestion du patrimoine de la personne protégée par l'administrateur des biens.
13. Le demandeur explique à cet égard que bien que la personne à protéger elle-même, ou son entourage, soit en principe la meilleure source d'information susceptible de fournir au juge de paix une description exhaustive de la composition exacte du patrimoine de la personne à protéger, et dispose potentiellement de beaucoup plus d'informations que n'en contient le PCC, dans la pratique cette information n'est pas toujours communiquée par cette personne. L'administration est en effet organisée par le juge de paix comme une mesure de protection prise sur avis médical, qui ne requiert nullement l'assentiment de la personne protégée elle-même (ou de son entourage proche). Il en découle que la coopération de la personne à protéger n'est nullement garantie, et s'avère souvent même impossible dans la pratique du fait de la situation médicale de cette personne. Même lorsqu'une certaine volonté de coopérer est bien présente dans le chef de la personne à protéger ou de son entourage, la description du patrimoine de l'intéressé se révèle parfois incomplète et imprécise. La consultation du PCC procurerait dès lors au juge de paix une information très précieuse lui permettant de se faire une idée complète de la situation matérielle de la personne à protéger.
14. En ce qui concerne l'accès au PCC dans ce contexte, il ressort de l'Exposé des motifs du projet que différents membres de la magistrature peuvent dès à présent consulter le PCC par l'intermédiaire d'une connexion d'ordinateur à ordinateur sécurisée instaurée par le service d'encadrement Technologie de l'Information et de la Communication du SPF Justice (ci-après : service d'encadrement ICT) conformément à l'article 7, 1^{er} alinéa de la loi du 8 juillet 2018, de sorte que l'information du PCC est mise à leur disposition en temps réel et en toute sécurité sous forme d'un fichier pdf. En outre, c'est le SPF Justice qui agira en qualité d'organisation centralisatrice au sens de l'article 2, 6° j° l'article 6, 2^e alinéa de la loi du 8 juillet 2018 en ce qui

concerne les demandes d'information du PCC émanant des juges de paix³. Le demandeur déclare que connecter les juges de paix à cette application informatique du SPF Justice ne devrait poser aucun problème notable.

15. Deuxièmement, cette modification de la loi vise à donner la possibilité aux juges de paix de charger le greffier de verser l'information reçue du PCC au dossier administratif visé à l'article 1253 du *Code judiciaire* de sorte que l'administrateur des biens de la personne protégée puisse en prendre connaissance sans devoir être lui-même autorisé en tant que personne habilitée à recevoir l'information au sens de l'article 2, 5° de la loi du 8 juillet 2018. Moyennant consultation du dossier administratif, l'administrateur des biens peut dès lors s'acquitter en pleine connaissance de cause de la mission de gérer les biens de la personne protégée en bon père de famille qui lui est conférée en vertu de l'article 499/1, § 2 de l'*ancien Code civil*. Actuellement, l'administrateur des biens n'est souvent pas à même d'appréhender avec certitude la composition exacte du patrimoine de la personne protégée, qu'il ou elle est pourtant chargé(e) de plein droit de gérer.

16. C'est dans ce contexte que l'article XX+1 du projet complète l'article 1253, 1^{er} alinéa du *Code judiciaire* par un 10° : *"Sans préjudice de l'article 1249/6, § 2, le greffier de la justice de paix tient, dans le registre visé à l'article 1253/2, pour chaque personne protégée, un dossier administratif qui comprend notamment : [...] 10° l'information relative à la personne protégée obtenue du Point de contact central tenu par la Banque nationale de Belgique, conformément à l'article 497/6, alinéa 2, de l'ancien Code civil, lorsque le juge de paix a chargé le greffier de verser cette information au dossier administratif."*

17. Le demandeur explique que cette méthode - accès indirect aux données du PCC concernant une certaine personne protégée via le dossier administratif pour son administrateur de biens - doit être préférée à un accès direct aux données du PCC dans le chef des administrateurs de biens (qu'ils fassent partie de l'entourage familial de la personne protégée ou qu'ils soient professionnels). Il conviendrait en effet premièrement de créer une organisation centralisatrice au sens de l'article 2, 6° de la loi du 8 juillet 2018 afin de centraliser les demandes d'informations émanant des administrateurs de biens⁴. Deuxièmement, en vertu de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juillet 2018, les demandes d'information doivent s'effectuer par voie électronique sécurisée, à l'intervention d'un point de contact unique. La création d'une telle organisation centralisatrice et d'un point de contact unique semble toutefois peu réalisable dans le cadre de l'administration de biens par une personne issue de l'entourage familial. En outre, comme déjà expliqué ci-avant, il est déjà question d'une organisation centralisatrice et d'un point de contact unique en ce qui

³ Voir à cet égard l'arrêté royal du 7 avril 2019 *désignant les organisations centralisatrices et les points de contact uniques au regard du point de contact central des comptes et contrats financiers*.

⁴ Article 6, 2° alinéa de la loi du 8 juillet 2018.

concerne les demandes qui émaneraient des juges de paix. Enfin, le demandeur souligne que l'accès au dossier administratif est strictement régi par l'article 1253/1 du Code judiciaire et par l'arrêté royal du 12 février 2021 *organisant le fonctionnement du registre central de la protection des personnes*⁵.

18. L'Autorité suit le raisonnement du demandeur et estime que l'accès direct ou indirect aux données du PCC concernant une certaine personne à protéger dans le chef respectivement du juge de paix ou de l'administrateur des biens est adéquat et pertinent dans le cadre de leur mission légale. Par ailleurs, elle constate que dans le chef des juges de paix, il est question d'une habilitation légale explicite, conformément à l'article 2, 5° de la loi du 8 juillet 2018.
19. Néanmoins, l'Autorité souhaite attirer l'attention sur le caractère problématique de l'obligation de communication élargie au PCC dans le chef des redevables d'information au sens de l'article 2, 4° de la loi du 8 juillet 2018. Comme déjà expliqué dans les avis n° 122/2020⁶, n° 14/2021⁷ et n° 80/2021⁸, l'Autorité conteste la nécessité et la proportionnalité de la communication au PCC des soldes de comptes bancaires et de paiement ainsi que des montants globalisés périodiques des contrats financiers auxquels la loi réfère explicitement, sans le moindre seuil, telle qu'elle est actuellement prévue.
20. Plus concrètement, compte tenu de l'obligation prévue à l'article 5.1.c) du RGPD, en vertu de laquelle les données à caractère personnel doivent être limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, l'Autorité souligne que si le législateur fait fi de l'avis de l'Autorité en la matière, l'accès aux données du PCC pour les juges de paix et les administrateurs de biens conformément aux articles XX et XX+1 du projet doit être limité aux données prévues à l'article 4 de la loi du 8 juillet 2018, à l'exception des soldes des comptes bancaires et de paiement ainsi que des montants globalisés périodiques des contrats financiers explicitement visés par la loi.
21. Par contre, si l'on opte pour la fixation d'un montant minimum conformément à l'article 4, 6° alinéa de la loi du 8 juillet 2018 en dessous duquel le solde des comptes bancaires et de paiement et le montant globalisé des contrats financiers ne doivent pas être communiqués au PCC, de sorte que

⁵ Conformément à l'article 3, 1° de l'arrêté royal du 12 février 2021 *organisant le fonctionnement du registre central de la protection des personnes*, sans préjudice de l'article 1253/1 du Code judiciaire, l'accès au dossier administratif est limité aux magistrats de l'ordre judiciaire visés à l'article 58bis du *Code judiciaire*, aux greffiers et aux administrateurs. Les modalités d'accès au dossier administratif ont déjà fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité. Voir à cet effet l'avis n° 39/2020, consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-39-2020.pdf>.

⁶ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-122-2020.pdf>.

⁷ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-14-2021.pdf>.

⁸ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-80-2021.pdf>.

cette obligation de communication se limite aux grands patrimoines⁹, l'Autorité accepte que le juge de paix puisse consulter ces données. En effet, en particulier en ce qui concerne les personnes ayant de grands patrimoines, il est indiqué que pour leur définir une protection sur mesure, les juges de paix aient une idée concrète de l'importance de leur patrimoine. Cela ne porte toutefois pas préjudice à l'avis de l'Autorité selon lequel ces soldes et montants globalisés ne peuvent en aucun cas être repris dans le dossier administratif.

22. Compte tenu des développements relatifs à l'obligation de communication au PCC dans le chef des redevables d'information, une modification du projet s'impose.

d. Article 163 du projet

23. Conformément à l'article 163 du projet, il est inséré dans le livre XX, titre 1^{er}, chapitre 2 du *Code de droit économique*, un article XX.14/1 rédigé comme suit : "*Le Président du tribunal de l'entreprise peut, par requête spécifique et motivée, demander toute information relative au débiteur au Point de contact central tenu par la Banque nationale de Belgique conformément à 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.*"
24. Cet accès envisagé s'inscrit dans le cadre de la compétence du tribunal de l'entreprise de se prononcer sur toutes les procédures d'insolvabilité¹⁰ concernant des entreprises au sens de l'article I.1, 1 du *Code de droit économique*¹¹. L'Autorité rappelle à cet égard que le RGPD ne s'applique qu'aux traitements de données à caractère personnel¹². Les remarques de l'Autorité ne concernent dès lors pas le traitement de données relatives à des personnes morales ou toute autre organisation sans personnalité juridique.
25. L'Exposé des motifs relatif au projet indique qu'afin de pouvoir prendre les mesures les plus adéquates concernant les procédures d'insolvabilité, il importe que le tribunal de l'entreprise

⁹ Voir à cet égard le point 14 de l'avis n° 14/2021 et le point 24 de l'avis n° 80/2021.

¹⁰ L'article I.22, 1° du *Code de droit économique* dispose : "*procédure d'insolvabilité*" : une procédure de réorganisation judiciaire par accord amiable ou par accord collectif ou par transfert sous autorité de justice ou de faillite."

¹¹ Article I, 1, 1° du *Code de droit économique*: entreprise : chacune des organisations suivantes :

(a) toute personne physique qui exerce une activité professionnelle à titre indépendant ;

(b) toute personne morale ;

(c) toute autre organisation sans personnalité juridique.

¹² L'article 4, 1) du RGPD définit les "données à caractère personnel" comme suit : "*toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée "personne concernée") ; est réputée être une "personne physique identifiable" une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale.*"

dispose d'informations aussi complètes que possible quant à la situation financière réelle du débiteur. Ce ne serait pas le cas actuellement vu que le tribunal de l'entreprise n'a aucune certitude que l'information qui lui est communiquée par l'entreprise elle-même ou par la personne qui cite celle-ci en faillite, offre une image complète et précise de cette situation financière, à défaut de possibilités de contrôle. Ceci étant, l'habilitation donnée au Président du tribunal de l'entreprise de demander des informations relatives au débiteur au point de contact central de la Banque nationale de Belgique fournit une contribution importante à la bonne exécution par ce tribunal des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par le législateur.

26. Comme on peut le déduire du commentaire des articles XX et XX+1, le SPF Justice interviendra ici aussi en tant qu'organisation centralisatrice pour les demandes émanant des présidents du tribunal de l'entreprise. L'Autorité en prend acte.
27. L'Autorité constate que dans le chef du président du tribunal de l'entreprise, il est question d'une habilitation légale explicite conformément à l'article 2, 5° de la loi du 8 juillet 2018 et estime que l'accès aux données du PCC relatives à un débiteur déterminé dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité est adéquat et pertinent compte tenu des missions d'intérêt général qui sont confiées au tribunal.
28. Toutefois, par analogie avec les points 19 - 21, cet accès doit se limiter aux données prévues à l'article 4 de la loi du 8 juillet 2018, à l'exception des soldes des comptes bancaires et de paiement et des montants globalisés des contrats financiers, sauf si l'on choisit de fixer un montant minimum conformément à l'article 4, 6° alinéa de la loi du 8 juillet 2018 en dessous duquel ces soldes et ces montants globalisés ne doivent pas être communiqués au PCC. En effet, dans le cadre de procédures d'insolvabilité dans le chef de personnes physiques ayant de grands patrimoines, il est indiqué que le président du tribunal de l'entreprise ait une idée de l'importance réelle de leur patrimoine, compte tenu de l'existence de constructions financières et de l'éventuelle réticence d'institutions financières à coopérer à de telles enquêtes¹³.
29. Compte tenu des développements relatifs à l'obligation de communication au PCC dans le chef des redevables d'information, une modification du projet s'impose.

¹³ Voir aussi en la matière l'avis n° 80/2021.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

estime que compte tenu des développements relatifs à l'obligation de communication au PCC, une modification du projet s'impose conformément aux points 19 - 21 et 28.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances