



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 122/2020 du 26 novembre 2020

Objet : Avis relatif au Chapitre 5 du Titre 2 de l'avant-projet de la loi-programme – articles 22 à 26 inclus (CO-A-2020-138)

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 03/11/2020 ;

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

Émet, le 26 novembre 2020, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 03/11/2020, Monsieur Vincent Van Peteghem, Vice-premier Ministre et Ministre des Finances (ci-après : le demandeur) a sollicité l'avis de l'Autorité concernant le Chapitre 5 du Titre 2 de l'avant-projet de la loi-programme (ci-après : le Projet).
2. Le Projet 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 du 8 juillet 2018) (les redevables d'information) de communiquer au point de contact central (ci-après : 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. Ces données peuvent être consultées par l'administration fiscale conformément à la procédure actuelle prévue à cet effet.
3. Cette obligation de communication élargie vise à encourager la lutte contre la fraude fiscale en augmentant la transparence concernant les données du contribuable.
4. L'Autorité tiendra particulièrement compte des remarques formulées par son prédécesseur en droit, la Commission de la protection de la vie privée, dans son avis défavorable n° 15/2018 *concernant l'extrait de l'avant-projet de loi portant organisation d'un point de contact central des comptes bancaires 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* (ci-après l'avis n° 15/2018).

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Base juridique

5. 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)¹, 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), le délai de conservation de ces données² et l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

6. Bien que le Projet en soi modifie uniquement un traitement existant de données à caractère personnel - l'obligation pour les redevables d'information de fournir de nouvelles informations -, l'Autorité estime recommandé, à la lumière de l'avis n° 15/2018, de réévaluer la loi du 8 juillet 2018 là où cela semble nécessaire pour pouvoir établir la licéité du Projet.

b. Finalité

7. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
8. Premièrement, il découle de l'article 75 du *Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales* que les données peuvent être consultées dans le PCC pour assurer **le recouvrement des créances fiscales et non fiscales**. L'accès au PCC est également possible en ce qui concerne **l'établissement de la dette fiscale** mais uniquement - comme cela ressort du projet d'article 62*bis*, 2^e alinéa du *Code de la TVA* et de l'article 322, § 3, 2^e alinéa du CIR 92 - à condition qu'il y ait des indices de fraude fiscale.
9. Deuxièmement, conformément à l'article 46*quater*, § 2 du *Code d'instruction criminelle*, les données figurant dans le PCC sont également accessibles au procureur du Roi lors de **la recherche de crimes et délits spécifiés par la loi**.
10. Troisièmement, conformément aux articles 1^{er}, § 2, 81, § 2 et 139 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*, la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) et l'Administration de la Trésorerie peuvent également accéder au PCC dans le cadre de **la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de la limitation de l'utilisation des espèces**.

¹ Voir l'article 6.3 du RGPD.

² La Cour constitutionnelle a reconnu que "*le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation*", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

11. Ces finalités peuvent aussi être déduites de l'article 5, § 2, 2^e alinéa, 4^o de la loi du 8 juillet 2018. L'Autorité en prend acte.
12. Enfin, il découle de l'article 11 de la loi du 8 juillet 2018 que la Banque nationale de Belgique (ci-après : la BNB) est habilitée à utiliser les données enregistrées dans le PCC à des fins scientifiques ou de statistiques.
13. L'article 89.1 du RGPD requiert que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques soit encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient mises en place pour assurer le respect du principe de minimisation des données et que, lorsque les finalités statistiques peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière. Le traitement ultérieur à des fins statistiques se fait donc de préférence à l'aide de données anonymes³. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées⁴ peuvent être utilisées. Si ces données ne permettent pas non plus d'atteindre la finalité visée, des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent aussi être utilisées, uniquement en dernière instance. L'Autorité rappelle à cet égard que l'identification d'une personne ne concerne pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

c. Responsable du traitement

14. 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.
15. Il découle de l'article 8, § 1^{er} de la loi du 8 juillet 2018 que la BNB agit en tant que responsable du traitement vis-à-vis des données enregistrées dans le PCC.

³ Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (art. 4.1) du RGPD, *a contrario*).

⁴ "Pseudonymisation : le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable." (voir l'article 4.5) du RGPD).

16. En outre, l'article 5, § 2 de la loi du 8 juillet 2018 désigne les redevables d'information au sens de l'article 3 de cette même loi comme responsables des traitements de données à caractère personnel qu'ils effectuent afin de satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu de la loi.
17. L'Autorité fait remarquer que le législateur tient ainsi compte des remarques formulées à cet effet au point 8 de l'avis n° 15/2018.
18. Par ailleurs, l'Autorité souhaite encore attirer l'attention sur la différence fondamentale entre le traitement effectué par la BNB d'une part et celui effectué par le SPF Finances d'autre part. En effet, outre la BNB, le demandeur désigne également dans ce cadre le SPF Finances comme responsable du traitement. À titre de justification, le demandeur souligne la complexité du traitement de données une fois que les fonctionnaires habilités du SPF Finances ont accès au PCC conformément aux habilitations légales prévues à cet effet.
19. Conformément aux articles 2 et 3 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*, le SPF Finances intervient en effet en tant que responsable du traitement vis-à-vis des données qui sont collectées (par exemple dans le PCC) et traitées dans le cadre de l'exécution de ses missions légales. Le traitement de données en question n'a toutefois aucun lien avec le cœur du dispositif du présent Projet - c'est-à-dire l'extension de l'obligation de communication dans le chef des redevables d'information - pour lequel le responsable du traitement est clairement et exclusivement la BNB.

d. Proportionnalité/minimisation des données

20. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées ("minimisation des données").
21. L'étendue de l'obligation de communication dans le chef des redevables d'information est définie à l'article 4 de la loi du 8 juillet 2018 et est modifiée par l'article 24 du Projet. L'obligation de communication comprend désormais aussi le solde périodique des comptes bancaires et de paiement⁵ et le montant globalisé périodique, exprimé en euros, sur lequel porte l'ensemble des

⁵ Le projet d'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o de la loi du 8 juillet 2018 est libellé comme suit : "*l'ouverture ou la fermeture de chaque compte bancaire ou de paiement dont le client est titulaire ou co-titulaire, l'octroi ou la révocation d'une procuration à un ou plusieurs mandataires sur ce compte bancaire ou de paiement et l'identité de ce ou ces mandataire(s), de même que le solde périodique de ce compte bancaire ou de paiement, ainsi que sa date et le numéro de ce compte bancaire ou de paiement.*"

différents contrats financiers visés à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, b)⁶, et 4, alinéa 1^{er}, 3^o, c)⁷, conclus avec ce client⁸.

22. Cette modification est également complétée par un nouveau sixième alinéa à l'article 4 de la loi du 8 juillet 2018 qui est 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 1^{er}, 1^o et 3^o ;*
- *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."*

23. Comme cela ressort de l'Exposé des motifs et du courrier joint à la demande, le demandeur invoque la lutte contre la fraude afin de justifier les modifications introduites par le Projet. La fraude sape en effet le système fiscal. À cette fin, le demandeur précise en outre que "*Particulièrement dans les conditions actuelles, avec la crise sanitaire due au COVID-19, toute personne se doit de contribuer au nécessaire financement de nos soins de santé et du plan de relance."*

24. Bien que l'Autorité remette déjà vivement en question l'existence de tout lien avec la crise sanitaire actuelle, elle souhaite également faire remarquer - sans toutefois minimiser la gravité de la situation - que des événements passagers peuvent rarement justifier l'instauration de mesures permanentes.

25. En ce qui concerne les autres justifications avancées par le demandeur - à savoir plus de transparence concernant les données du contribuable afin de garantir un système fiscal plus juste et l'augmentation de l'efficacité en matière de perception des dettes fiscales -, l'Autorité estime que leur formulation est trop vague. Ni le Projet, ni l'Exposé des motifs n'indiquent de quelle manière la communication du solde périodique des comptes bancaires et de paiement et du

⁶ Article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, b) de la loi du 8 juillet 2018 : "*le contrat d'assurance-vie qui relève de la branche 21 visée à l'annexe II de la loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance, ainsi que le contrat d'assurance relevant des branches 23, 25 ou 26 visée à l'annexe II précitée et dont le risque de placement est supporté par le preneur d'assurance, à l'exception toutefois des assurances décès ainsi que des contrats conclus dans le cadre d'un des trois piliers du système belge des pensions*".

⁷ Article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, c) de la loi du 8 juillet 2018 : "*la convention portant sur des services d'investissement et/ou des services auxiliaires visés à l'article 1^{er}, § 3, alinéa 2, de la loi précitée du 25 avril 2014, en ce compris la tenue pour les besoins du client de dépôts à vue ou à terme renouvelable en attente d'affectation à l'acquisition d'instruments financiers ou de restitution, conformément à l'article 533, § 1^{er}, de la même loi*".

⁸ Le projet d'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o de la loi du 8 juillet 2018 est libellé comme suit : "*l'existence ou la fin de l'existence d'une relation contractuelle avec le client, de même que le montant globalisé périodique, exprimé en euros, sur lequel porte l'ensemble des différents contrats financiers visés à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, b), et 4, alinéa 1^{er}, 3^o, c), conclus avec ce client, ainsi que sa date, en ce qui concerne chacun des types des contrats financiers suivants : [...]*".

montant globalisé périodique, exprimé en euros, de certains contrats d'assurance contribuera concrètement à la réalisation des finalités susmentionnées.

26. En outre, l'Autorité considère que, compte tenu des cas où le PCC peut être consulté par les fonctionnaires habilités du SPF Finances - à savoir lorsqu'il y a des indices de fraude fiscale ou lorsqu'un recouvrement d'intérêts dus est en cours -, il n'est nullement nécessaire d'ajouter les données visées par le Projet au PCC. En effet, lors de la consultation du PCC, il apparaîtra toujours clairement auprès de quel(s) établissement(s) la personne visée détient des comptes ou autres produits financiers. Dans le cadre de leur compétence d'enquête en la matière, les fonctionnaires en question peuvent toujours y consulter les informations dont ils ont besoin.
27. En vertu de cette considération, le Projet 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. Si le demandeur souhaitait encore procéder à l'élargissement susmentionné de l'obligation de communication, une AIPD⁹ semble incontestablement requise.
28. La formulation actuelle du Projet (y compris l'Exposé des motifs) ne permet donc pas à l'Autorité de conclure que les conditions de l'article 5.1.c) du RGPD sont remplies.

e. Délai de conservation

29. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel 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 traitées.
30. Il découle de l'article 5, § 1^{er} de la loi du 8 juillet 2018 que les données fournies par les redevables d'information sont conservées pendant 10 ans dans le PCC. Un tel délai semble sans aucun doute justifié à la lumière des finalités pour lesquelles les données en question sont traitées.
31. En outre, l'article 8, § 1^{er} de la loi du 8 juillet 2018 dispose qu'en sa qualité de responsable du traitement, la BNB enregistre toutes les demandes d'information du PCC introduites par les organisations centralisatrices ou, à défaut, par les personnes habilitées à recevoir l'information, en vue de garantir l'exercice du droit d'accès de la personne sur laquelle porte cette information tel que prévu par l'article 15 du RGPD. La BNB conserve la liste des demandes d'information du PCC durant deux années calendrier.

⁹ Voir à cet effet les articles 35 et 36 et les considérants 89 à 96 inclus du RGPD.

32. L'Autorité en prend acte et fait remarquer que le législateur tient ainsi compte des remarques formulées à cet effet aux points 12, 13 et 29 de l'avis n° 15/2018.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité

estime que :

le Projet ne démontre pas suffisamment de quelle manière la communication obligatoire du solde périodique des comptes bancaires et de paiement et du montant globalisé périodique, exprimé en euros, de certains contrats d'assurance contribue, et à plus forte raison est nécessaire, à la réalisation des finalités du présent traitement de données (points 21 - 26).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances