



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 89/2020 du 11 septembre 2020

Objet : avis concernant un projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO (CO-A-2020-083)*

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 Alexander De Croo, Vice-premier Ministre et Ministre des Finances et de la Coopération au développement, reçue le 24/07/2020 ;

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

Émet, le 11 septembre 2020, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 24/07/2020, Monsieur Alexander De Croo, Vice-premier Ministre et Ministre des Finances et de la Coopération au développement (ci-après : le demandeur) a sollicité l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO* (ci-après : le Projet).

2. Le Projet est pris en exécution des articles 74 et 75 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), qui définit les modalités de fonctionnement du registre des bénéficiaires effectifs (ci-après : le registre UBO). Plus concrètement, le Projet modifie l'arrêté royal du 30 juillet 2018 *relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO* (ci-après : l'arrêté royal) afin de le mettre en conformité avec :
 - l'avis motivé n° 2017/0516 du 24 janvier 2019 de la Commission européenne ;
 - 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* (ci-après : la 4^{ème} Directive) ;
 - la Directive (UE) 2018/843 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 *modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les Directives 2009/138/CE et 2013/36/UE* (ci-après : la 5^{ème} Directive) ;
 - l'Arrêt n° 247.922 du 26 juin 2020 du Conseil d'État ;
 - les dispositions du RGPD, de la LTD et 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* (ci-après : la loi du 3 août 2012).

3. L'objectif du registre des bénéficiaires effectifs, créé par l'article 74 de la loi du 18 septembre 2017, est de permettre aux "redevables d'information" de donner une identification précise des personnes physiques qui possèdent ou contrôlent une des entités juridiques identifiées par ou en vertu de la loi ("bénéficiaires effectifs"¹).

¹ Les concepts de "bénéficiaire effectif direct et indirect" visent à identifier les bénéficiaires effectifs qui disposent d'un intérêt effectif ou d'un contrôle sur le redevable d'information qui passe par l'intermédiaire d'autres redevables d'information ou entités juridiques.

4. Compte tenu de l'avis favorable n° 43/2018² que l'Autorité a émis sur l'arrêté royal du 30 juillet 2018 *relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO*, le présent avis se limitera à une analyse des modifications apportées par le Projet.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

1. Base juridique

5. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD³, le traitement de données à caractère personnel jugé 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 traitement⁴ doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon 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).
6. Toutefois, étant donné que le projet d'arrêté royal soumis pour avis n'apporte que des modifications à un traitement de données à caractère personnel déjà existant et n'influence donc pas la base juridique de ce traitement, telle qu'établie dans les articles 74 et 75 de la loi du 18 septembre 2017, l'Autorité renvoie en la matière à son avis n° 43/2018.

2. 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. Il résulte des articles 1^{er}, § 2, 64 et 74, § 1^{er} de la loi du 18 septembre 2017 que le registre UBO a pour but de mettre à disposition des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs des sociétés constituées en Belgique, sur les bénéficiaires effectifs des fiducies ou trusts, sur les bénéficiaires effectifs des fondations et d'associations (internationales) sans but lucratif, et sur les bénéficiaires effectifs des constructions juridiques similaires aux fiducies

² L'avis n° 43/2018 peut être consulté via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-43-2018.pdf>

³ "41. Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée "Cour de justice") et de la Cour européenne des droits de l'homme."

⁴ Article 6.1.e) du RGPD.

ou aux trusts dans le cadre de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de la limitation de l'utilisation des espèces.

9. Ensuite, il résulte du projet d'article 13, deuxième alinéa de l'arrêté royal que l'Administration de la Trésorerie peut utiliser les données du registre UBO à des fins scientifiques ou statistiques, conformément à l'article 89 du RGPD.
10. 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 anonymes⁵. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées⁶ 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.
11. Pour le reste, les modifications introduites par le Projet dans l'arrêté royal n'ont aucune influence sur les finalités du registre.

3. Responsable du traitement

12. 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.
13. Le projet d'article 20 de l'arrêté royal désigne le Service public fédéral Finances (ci-après : le SPF Finances) - au lieu de l'Administration de la Trésorerie - en tant que responsable du traitement pour le traitement de données à caractère personnel défini dans l'arrêté royal. Afin de

⁵ Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (voir l'article 4.1) du RGPD, *a contrario*).

⁶ "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).

corroborer cette modification, le demandeur affirme que l'Administration de la Trésorerie fait partie intégrante du SPF Finances et que c'est le SPF Finances qui est également désigné comme responsable du traitement dans d'autres législations et non les administrations distinctes. En outre, le demandeur spécifie que les problèmes avec des données à caractère personnel sont gérés par les services centraux du SPF Finances sans que l'Administration de la Trésorerie puisse définir ses propres règles ou sa propre politique en la matière.

14. Par ailleurs, on peut encore faire remarquer que le projet d'article 21 de l'arrêté royal désigne les redevables d'information comme responsables des traitements des données à caractère personnel qu'ils réalisent pour remplir les obligations qui leur incombent en vertu du RGPD, de la LTD, de la loi du 18 septembre 2017 et du présent arrêté royal. L'Autorité en prend acte.

4. Proportionnalité/minimisation des données

15. 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").
16. Les nouveaux articles 3, § 1^{er}, 16^o, 3, § 2, 13^o et 4, § 1^{er}, 12^o qui doivent être insérés dans l'arrêté royal déterminent qu'il faut également reprendre dans le registre UBO tout document démontrant que les informations relatives à un bénéficiaire effectif respectivement de sociétés, d'associations (internationales) sans but lucratif ou de fondations et de trusts, fiducies ou constructions juridiques similaires sont adéquates, exactes et actuelles. L'Autorité en prend acte.
17. Pour le reste, les données qui feront l'objet d'un traitement n'appellent aucune remarque particulière à la lumière de l'article 5.1.c) du RGPD et l'Autorité renvoie à son avis n° 43/2018.

5. Délai de conservation

18. 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.
19. Le projet d'article 25 de l'arrêté royal prévoit que les informations visées aux articles 3, 4 et au projet d'article **17, § 2, 4^o** de l'arrêté royal sont conservées pendant une période de dix ans à compter du jour de la perte de la personnalité juridique du redevable d'information ou de la cessation définitive de ses activités.

20. L'ajout des informations visées dans le projet d'article 17, § 2, 4° à l'article 25 de l'arrêté royal implique que le délai de conservation s'applique également aux données obtenues sur la base de la connexion avec les registres similaires établis par les autres États membres. Le registre UBO est connecté avec ces registres similaires par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, alinéa 1 de la Directive 2017/1132/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 *relative à certains aspects du droit des sociétés*. Cette connexion est réalisée conformément aux spécifications techniques et aux procédures établies par la Commission européenne conformément à l'article 24 de la Directive 2017/1132/UE et à l'article 31 *bis* de la 4^{ème} Directive, tel qu'inséré par la 5^{ème} Directive.
21. L'Autorité estime qu'il n'y a pas de distinction entre les données reprises dans le registre UBO belge et celles provenant de registres connectés et considère dès lors que l'extension du champ d'application du délai de conservation déjà existant afin d'inclure ces données est légitime et nécessaire.

6. Accès au registre

22. Le Projet prévoit plusieurs modifications dans le Chapitre 3 de l'arrêté royal qui concerne l'accès au registre UBO.
23. Premièrement, le Projet modifie les articles 6 et 7 de l'arrêté royal en ce sens qu'outre les données actuelles du registre, l'historique des modifications apportées à ces données peut aussi être consulté. Afin d'étayer cette modification, le demandeur affirme que l'accès aux données historiques relatives aux bénéficiaires effectifs est un facteur déterminant pour l'efficacité du système mis en place et qu'il est nécessaire pour les utilisateurs du registre UBO de pouvoir tenir compte de l'évolution historique de la structure de contrôle des entités assujetties lors de l'exécution de leurs enquêtes, analyses de clients ou consultations. En outre, cette modification est nécessaire - en particulier - pour transposer les articles 30, § 5 et § 6, et 31, § 3 *bis* et 4 de la 4^{ème} Directive, telle que modifiée par la 5^{ème} Directive.
24. Deuxièmement, l'Autorité se prononce favorablement quant à la limitation du droit d'accès des entités assujetties. En ce sens, le projet d'article 8, § 1^{er}, deuxième alinéa de l'arrêté royal précise que les entités assujetties n'ont pas accès aux documents visés aux articles 3, § 1^{er}, 16°, § 2, 13° et 4, § 1^{er}, 12°.

25. Troisièmement, l'Autorité prend acte des articles 12, deuxième alinéa et 17, § 2, 4° qui doivent être insérés dans l'arrêté royal qui veillent à la transposition des articles 30, alinéa 7, 31, alinéa 7 et 31*bis* de la 4^{ème} Directive (telle que modifiée par la 5^{ème} Directive), transposition encouragée par l'avis motivé n° 2017/0516 de la Commission européenne. Ces dispositions prévoient la communication par les autorités compétentes aux autorités compétentes des autres États membres, en temps utile et gratuitement, des informations concernant le bénéficiaire effectif qu'elles ont obtenues en application du registre. À cet effet, le registre UBO est connecté avec les registres similaires établis par les autres États membres par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, alinéa 1 de la Directive 2017/1132/UE. Afin de fixer les conditions et les modalités relatives à cet échange d'informations, les autorités compétentes peuvent conclure des accords de coopération avec les autorités compétentes des autres États membres.
26. En outre, il ressort du Rapport au Roi du Projet que "*[c]ette fourniture doit être faite en conformité avec les dispositions du Titre 5 (du Livre IV) de la loi du 18 septembre 2017 telle qu'introduite par la loi du [20 juillet 2020] contenant diverses dispositions relatives à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*". Pour de plus amples explications en la matière, l'Autorité renvoie aux points 33 - 36 de son avis n° 17/2020⁷ dans lequel elle se prononce sur la législation en question.
27. Enfin, l'article 15, 2° du Projet prévoit la possibilité, pour le bénéficiaire effectif, de présenter une demande de révision de la décision à l'Administration de la Trésorerie si l'Administration n'autorise aucune limitation de tout ou partie des informations, conformément à l'article 16, § 1^{er} et 2 de l'arrêté royal. Cette disposition assure la transposition correcte des articles 30, alinéa 9 et 31, alinéa 7*bis* de la 4^{ème} Directive, telle que modifiée par la 5^{ème} Directive. L'Autorité en prend acte.
28. Pour le reste, les modifications concernent uniquement des corrections linguistiques ou techniques afin de mettre la terminologie de l'arrêté royal en totale conformité avec celle des 4^{ème} et 5^{ème} Directives.

7. Limitation des droits de la personne concernée

29. L'article 23 du RGPD offre aux États membres la possibilité de limiter la portée des droits des personnes concernées, à condition qu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société

⁷ L'avis n° 17/2020 peut être consulté via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-17-2020.pdf>.

démocratique pour réaliser une des finalités légitimes énumérées à l'article 23.1 du RGPD, telles que la sécurité nationale, la sécurité publique ou d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale, en particulier une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique.

30. Toute mesure législative prévoyant des limitations aux droits de la personne concernée doit au moins contenir des dispositions spécifiques relatives aux éléments énumérés à l'article 23.2 du RGPD, comme :

- les finalités du traitement (ou des catégories de traitement),
- les catégories de données à caractère personnel,
- l'étendue des limitations introduites,
- les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites,
- la détermination du (des) responsable(s) du traitement (ou des catégories de responsables du traitement),
- les durées de conservation,
- les risques pour les droits et libertés des personnes concernées et le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation.

31. Il ressort du projet d'article 20, § 3, 1^o de l'arrêté royal que les droits de la personne concernée peuvent être limités concernant les données à caractère personnel que le SPF Finances collecte, traite ou conserve en vertu de la loi du 18 septembre 2017 et du présent arrêté royal. À cet égard, l'article en question précise en effet que les articles 11 à 11/3 de la loi du 3 août 2012 s'appliquent intégralement au traitement de données susmentionné. Concrètement, il s'agit dès lors de la limitation des droits tels que prévus aux articles 13 et 14 du RGPD (droit à l'information), à l'article 15 du RGPD (droit d'accès), à l'article 16 du RGPD (droit de rectification) et à l'article 18 du RGPD (droit à la limitation du traitement), et ce chaque fois "*afin de garantir les objectifs d'intérêt public dans le domaine budgétaire, monétaire et fiscal*"⁸.

32. En outre, le projet d'article 20, § 3, 2^o de l'arrêté royal dispose que "*le droit d'accès visé à l'article 15, paragraphe 1, point c), du Règlement 2016/679 est exclu en ce qui concerne le droit d'obtenir l'accès aux informations sur ses destinataires lorsque ces destinataires effectuent des tâches de contrôle, d'inspection ou de réglementation visées à l'article 23, paragraphe 1, point h), du même Règlement*". Pour l'Autorité, la question se pose toutefois de savoir dans quelle mesure

⁸ En ce qui concerne les articles 11 à 11/3 de la loi du 3 août 2012, voir les points 45 - 50 de l'avis n° 34/2018 qui peut être consulté via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-34-2018.pdf>.

cette limitation n'est pas déjà reprise dans la norme générale qui a été discutée au point précédent. Dans la mesure où le projet d'article 20, § 3, 2° entend quand même introduire une limitation particulière ou une extension des limitations qui n'est pas déjà visée par le projet d'article 20, § 3, 1° (qui renvoie aux articles 11 à 11/3 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*), cette limitation (particulière/supplémentaire) doit être ajoutée dans la norme légale formelle en la matière, à savoir la loi susmentionnée du 3 août 2012, à défaut de quoi, le projet d'article 20, § 3, 2° doit être supprimé.

8. Autres remarques

33. L'article 18 du Projet remplace l'article 19, § 1^{er} de l'arrêté royal qui avait été annulé par le Conseil d'État par l'arrêt n° 247.922. L'article 19, § 1^{er} annulé de l'arrêté royal obligeait les autorités de contrôle et les entités assujetties à notifier à l'Administration de la Trésorerie toute situation dans laquelle figurerait une incohérence ou une erreur dans les informations du registre afin de pouvoir garantir une meilleure qualité des données dans le registre. Cet article ne prévoyait en ce sens pas d'exception pour plusieurs entités assujetties comme les avocats qui disposent bel et bien d'une telle limitation dans le cadre de leur obligation de déclaration à la Cellule de traitement des informations financières (ci-après : la CTIF)⁹.
34. Le Conseil d'État a toutefois estimé nécessaire de garantir ces particularités en matière d'obligation de déclaration, en ce qui concerne également la notification au registre UBO d'erreurs ou d'incohérences constatées dans les données du registre. À cet effet, il a affirmé que les règles légales qui dérogent au secret professionnel (à l'interdiction de violer le secret professionnel) ne peuvent être interprétées que de manière restrictive, en application du principe de prévisibilité de l'incrimination.
35. L'Autorité prend acte du projet d'article 19, § 1^{er} de l'arrêté royal qui a été rédigé par analogie avec la limitation de l'obligation de déclaration à la CTIF en vertu des articles 52 et 53 de la loi du 18 septembre 2017.
36. Enfin, l'Autorité prend acte de l'abrogation des articles 22 et 23 de l'arrêté royal. Le contenu des articles en question a en effet été regroupé dans le projet d'article 20, § 2.

⁹ Articles 52 et 53 de la loi du 18 septembre 2017.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

n'a pas de remarque sur le projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO* à condition toutefois qu'il soit tenu compte du :

- point 32, concernant la nécessité ou la légitimité de la limitation des droits de la personne concernée introduite par le projet d'article 20, § 3, 2° de l'arrêté royal.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances