



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 128/2026 du 22 juin 2026

Objet : Avant-projet de loi portant dispositions financières diverses - Agence fédérale de la Dette (CO-A-2026-102)

Mots-clés : Agence fédérale de la Dette - prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme - fraude fiscale - traitement du numéro d'identification du registre national comme moyen d'identification pour le croisement de fichiers de données - évaluation d'aptitude professionnelle (*Fit & Proper*) - FSMA -directive CRD VI

Version originale

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses articles 23 et 26 (ci-après « 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* (ci-après « 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 « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Jan Jambon, Premier ministre et ministre des Finances et des Pensions, chargé de la Loterie Nationale et des Institutions culturelles fédérales, (ci-après « **le demandeur** »), reçue le 13 avril 2026;

Vu les informations complémentaires transmises le 26 mai 2026:

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »), émet, le 22 juin 2026, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité, le 13 avril 2026, l'avis de l'Autorité concernant l'avant-projet de loi mentionné dans le titre du présent avis (ci-après « **l'avant-projet** »).
2. L'avant-projet transpose partiellement plusieurs directives européennes :
 - la directive européenne 2024/1619 du 31 mai 2024, dite « **directive CRD VI** »¹,
 - la directive européenne 2024/2994 concernant le traitement du risque de concentration²,
 - la directive européenne 2019/2034 du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement³.
3. Ces transpositions partielles apportent des modifications aux lois belges suivantes :
 - la loi du 25 octobre 2016 relative à l'accès à l'activité de prestation de services d'investissement et au statut et au contrôle des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement; les modifications visent le contrôle « Fit & Proper » exercé par l'Autorité des marchés financiers (FSMA) dans le cadre de sa surveillance des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement et le statut des sociétés de gestion de portefeuille et de conseils en investissement ;
 - la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers ; des modifications sont notamment apportées aux dispositions en matière de secret professionnel de la FSMA et pour faciliter et moderniser la procédure d'échange d'informations confidentielles entre la FSMA et les autorités judiciaires.
4. De plus, l'avant-projet apporte des changements ou des ajustements à :
 - la loi du 25 octobre 2016 portant création de l'**Agence fédérale de la Dette** (ci-après « **AFD** ») afin d'élargir les missions de celle-ci, en y intégrant la contribution à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale ;
 - 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 « **loi AML** ») afin de prévoir explicitement le traitement du **numéro d'identification du registre national** comme moyen d'identification pour le croisement de fichiers de données conformément à l'article 21 à 23 de la loi anti-blanchiment.
 - la loi du 21 novembre 2017 relative aux infrastructures des marchés d'instruments

¹ Directive (UE) 2024/1619 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance ; la directive 2013/36/UE est communément désigné comme la directive « CRD » *Capital Requirements Directive*

² Directive (UE) 2024/2994 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 modifiant les directives 2009/65/CE, 2013/36/UE et (UE) 2019/2034 en ce qui concerne le traitement du risque de concentration découlant d'expositions sur des contreparties centrales et du risque de contrepartie des transactions sur instruments dérivés faisant l'objet d'une compensation centrale.

³ Directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et modifiant les directives 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE et 2014/65/UE.

financiers et portant transposition de la Directive 2014/65/UE⁴ afin de supprimer l'obligation pour les opérateurs de marché de faire approuver préalablement par la FSMA les modifications à leurs règles de marché.

- de nombreux autres textes normatifs⁵.

5. A l'occasion de l'introduction de sa demande d'avis, **le demandeur a précisé les articles de l'avant-projet au sujet desquels l'avis de l'Autorité était demandé.** Les dispositions concernées sont les suivantes :

- articles 27 et 28 (chapitre III, section 10) qui modifient la loi du 25 octobre 2016 portant création de l'Agence fédérale de la Dette et suppression du Fonds des Rentes
- articles 30, 35 et 38 (Chapitre III, Section 11) qui modifient la loi du 25 octobre 2016 relative à l'accès à l'activité de prestation de services d'investissement et au statut et au contrôle des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement.
- article 52 (Chapitre III, Section 12) qui modifient 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

6. Le présent avis formule des commentaires sur les dispositions de l'avant-projet dans la mesure où elles appellent des remarques en matière de protection des données à caractère personnel, de légalité et de prévisibilité des normes.

II. EXAMEN DU PROJET

A. Articles 27 et 28 de l'avant-projet relatifs à l'Agence fédérale de la Dette

⁴ Ce changement est fait « *dans une optique de simplification réglementaire, afin de rapprocher la législation belge du régime légal et de la pratique applicables dans les autres juridictions où le groupe Euronext est actif.* » : Voir, Exposé des motifs, commentaire de l'art. 53 de l'avant-projet.

⁵ Il s'agit généralement des ajustements : l'arrêté royal n° 71 du 30 novembre 1939 relatif au colportage des valeurs mobilières et au démarchage sur valeurs mobilières et sur marchandises et denrées (voir Chapitre III, Section 1 - Art. 4 de l'avant-projet) ; la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et aux sociétés régionales d'investissement (voir Chapitre III, Section 2 - Art. 5 – 8 de l'avant-projet) ; la loi du 11 août 1987 relative à la garantie des ouvrages en métaux précieux (Chapitre III, Section 3 Art. 9 – 14 de l'avant-projet) la loi du 17 décembre 1998 créant un Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et réorganisant les systèmes de protection des dépôts et des instruments financiers (Chapitre III, Section 4 - Art. 15 de l'avant-projet) ; la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers (Chapitre III, Section 5- Art. 16 – 20 de l'avant-projet) ; la loi du 28 décembre 2011 relative au Fonds de résolution (Chapitre III, Section 6 - Art. 21 de l'avant-projet) ; la loi du 17 juillet 2013 relative à la protection contre le faux monnayage et au maintien de la qualité de la circulation fiduciaire (Chapitre III, Section 7 Art. 22 – 23 de l'avant-projet) ; la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances (Chapitre III, Section 8 - Art. 24 de l'avant-projet) ; la loi du 19 avril 2014 relative aux organismes de placement collectif et à leurs gestionnaires (Chapitre III, Section 9 Art. 25 – 26 de l'avant-projet) ; la loi du 21 novembre 2017 relative aux infrastructures des marchés d'instruments financiers et portant transposition de la Directive 2014/65/UE (Chapitre III, Section 13 - Art. 53 de l'avant-projet) ; la loi du 23 novembre 2023 relative au Fonds de garantie pour les services financiers (Chapitre III, Section 14 - Art. 54 – 55 de l'avant-projet).

7. La Section 10 du Chapitre III de l'avant-projet apporte des modifications à la loi du 25 octobre 2016 portant création de l'Agence fédérale de la Dette et suppression⁶ du Fonds des Rentes (ci-après « **loi AFD** ») et est organisée de la manière suivante:
- L'article 27 de l'avant-projet complète l'article 3 de la loi AFD et vise une extension des missions de l'AFD
 - L'article 28 de l'avant-projet insère un article 9/1 dans la loi AFD qui prévoit les éléments essentiels des traitements de données réalisés par l'AFD en vertu de cette loi⁷.

1. Extension des missions de l'AFD (art. 27 de l'avant-projet)

8. L'AFD a, à ce jour, deux missions : gérer la dette publique (art. 3, §1^{er} de la loi AFD) et gérer des actifs financiers (art. 3 §2 de la loi AFD). L'article 27 de l'avant-projet (art. 3, §3 de la loi AFD en projet) vise à attribuer une troisième mission à l'AFD, qui consiste à contribuer à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale, toujours dans le contexte et les limites de ses deux autres missions. Il est rédigé comme suit :
- « § 3. Dans le cadre de sa mission, l'Agence contribue à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale. ».
9. Le commentaire de l'article 27 de l'avant-projet fait apparaître que cette « *modification législative vise à permettre à l'AFD de mener une politique plus proactive en matière de prévention du blanchiment d'argent, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale, qui peut également inclure des contrôles préventifs. Pour rappel, l'Agence n'est pas une entité assujettie au sens de l'article 5 de la même loi.*».
10. L'Autorité constate néanmoins que l'expression « *contribuer à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale* » présente un tel degré de généralité qu'elle ne permet pas de comprendre si l'AFD doit respecter toute ou une partie des obligations imposées par la loi anti-blanchiment du 18 septembre 2017 (ci-après « **loi AML** »).
11. Interrogé sur le rôle concret de l'AFD et dans le cadre de cette nouvelle mission et notamment sur le fait de savoir si l'AFD doit respecter les obligations légales découlant de la loi AML, voire de la réglementation européenne MiFID, le demandeur a précisé que :

⁶ **L'Agence fédérale de la Dette** (AFD) est un organisme d'intérêt public de catégorie A. Elle est chargée depuis le 1^{er} janvier 2017 de la gestion de la dette publique avec pour objectif principal de minimiser le coût financier de celle-ci en tenant compte des risques de marché et des risques opérationnels en ligne avec les objectifs généraux de la politique budgétaire et de la politique monétaire. Voir : https://www.debtagency.be/sites/default/files/content/download/files/brochure_particuliers.pdf.

⁷ Les éléments essentiels définis dans l'avant-projet sont: les finalités des traitements de données (art. 9/1 §1 en projet), le responsable du traitement (art. 9/1 §2 en projet) de ces traitements de données, les catégories de données à caractère personnel traitées (art. 9/1 §3 en projet), la durée de conservation de ces données (art. 9/1 §3 en projet), les destinataires de (certaines de) ces données (art. 9/1 §4 en projet) et la limitation de (certains) droits conférés par le RGPD (art. 9/1 §5 en projet).

- « L'AFD n'est pas soumise à la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après « Loi anti-blanchiment »), alors que certaines de ses activités sont similaires aux activités des personnes soumises à la Loi anti-blanchiment. L'AFD émet notamment des bons d'État, qui sont souscrits directement par des particuliers auprès du service des Grands-Livres de l'AFD. L'objectif des articles en projet est de mieux encadrer la responsabilité de l'AFD et de scruter ses contreparties au regard des listes de sanctions, des risques de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de fraude fiscale, et ainsi de contribuer à la prévention du contournement de sanctions, du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale. [souligné par l'Autorité]
- Si l'AFD détecte des irrégularités (personne sur liste de sanctions, suspicion de blanchiment, de financement du terrorisme ou de fraude fiscale), elle refusera la transaction, gèlera les fonds (le cas échéant) et dénoncera le cas à la CTIF (sanctions, blanchiment, financement du terrorisme) ou à l'Administration générale de la Fiscalité (fraude fiscale), contribuant ainsi à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale. ».
- « L'AFD n'étant pas une entité assujettie, elle ne dispose pas à ce jour des compétences légales requises pour effectuer des contrôles «KYC»⁸. L'avant-projet de loi vise à attribuer cette compétence à l'AFD. Effectuer des contrôles « KYC » est un pilier essentiel dans la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale (voir les art. 19 à 36 de la Loi anti-blanchiment) ».
- « L'AFD n'est pas non plus soumise à la réglementation MiFID. »⁹.

12. Afin de renforcer la clarté du dispositif, il serait souhaitable de **compléter le commentaire** de l'article 27 de l'avant-projet par les éléments manquants, en renvoyant aux dispositions pertinentes de la loi AML. Il serait également opportun de :

- **préciser si les nouvelles obligations imposées à l'AFD sont ou non identiques à celles applicables aux entités assujetties à la loi AML** ; et de
- **compléter l'article 27 de l'avant-projet (art. 3, §3 de la loi AFD en projet)** afin d'indiquer clairement les tâches que l'AFD exercera dans le cadre de cette nouvelle mission et de clarifier le statut juridique de l'AFD après l'entrée en vigueur de cette disposition, notamment en indiquant si celle-ci deviendra, totalement ou partiellement, une entité assujettie à la loi AML.

2. Éléments essentiels des traitements des données à caractère personnel (art. 28 de l'avant-projet) mis en œuvre dans le cadre de l'exercice de la nouvelle mission de l'AFD

⁸ KYC est l'abréviation utilisée pour "Know Your Customer" – une obligation légale imposée aux banques de vérifier l'identité de leurs clients et d'évaluer les risques de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme qu'ils présentent. Elle s'applique dès l'ouverture d'un compte (*onboarding*) et tout au long de la relation commerciale.

⁹ Selon les informations complémentaires fournies par le demandeur. Voir *Markets in Financial Instruments Directive (MiFID)*, art. 2.1 h) : « La présente directive ne s'applique pas: aux membres du SEBC [système européen de banques centrales], aux autres organismes nationaux à vocation similaire dans l'Union, aux autres organismes publics chargés de la gestion de la dette publique ou intervenant dans cette gestion dans l'Union (...) ».

a) Remarques préliminaires

13. **Rappel des principes de légalité et de prévisibilité.** Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité¹⁰, la norme qui fonde le traitement de données à caractère personnel doit avoir certaines qualités: elle doit être du rang de loi (loi, décret ou ordonnance) et elle doit fixer de manière prévisible les éléments essentiels du traitement¹¹ pour qu'à sa lecture les personnes concernées puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données. Ceci n'implique pas nécessairement qu'ils doivent toujours être énumérés en tant que tels. Le contenu du projet normatif et son contexte sont déterminants en la matière: la lecture du dispositif du texte normatif doit permettre la délimitation sans ambiguïté des éléments essentiels de chaque traitement de données envisagé.

14. **Dans ce contexte, l'Autorité formule les remarques préalables suivantes :**

- Les principes de légalité et de prévisibilité exigent une articulation claire entre les différents éléments essentiels d'un traitement de données.
- L'énumération simple des éléments essentiels d'un traitement de données dans un projet normatif (par exemple sous forme de listes incluses dans un chapitre ou un article dédié à la protection des données) est problématique si ces éléments ne sont pas logiquement articulés (donc reliés) entre eux. De tels chapitres «fourre-tout» peuvent donner à tort l'impression que le responsable du traitement pourrait légitimement traiter l'ensemble des données énumérées pour chacune des finalités visées.
- **L'article 28** de l'avant-projet (article 9/1 en projet) pose précisément ce problème. Il énumère, l'un après l'autre, les éléments essentiels des traitements de données qui pourront être effectués par l'AFD sans que ces éléments essentiels ne soient reliés entre eux, laissant ainsi croire que toutes les données énumérées peuvent être utilisées pour toutes les finalités.

15. **L'avant-projet sera donc fondamentalement revu et contiendra une articulation des éléments essentiels de chaque traitement de données entre eux, conformément à [la brochure relative à la pratique d'avis du SAA](#) et des observations particulières suivantes¹².**

¹⁰ Ces principes sont consacrés par les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution.

¹¹ **Les éléments suivants constituent en principe, des éléments essentiels** : (1°) les catégories de données traitées; (2°) les catégories de personnes concernées; (3°) la/les finalité(s) poursuivie(s) par le(s) traitement(s) de données; (4°) la/les catégorie(s) de tiers ayant accès aux données et (5°) le délai maximal de conservation des données. L'Autorité de protection des données ajoute l'identification du responsable du traitement, surtout concernant des traitements de données dans lesquels plusieurs organisations interviennent.

¹²A titre d'illustration, en respectant la liberté rédactionnelle des auteurs, les éléments essentiels pourraient être liés ainsi: [*telles catégories de données à caractère personnel*] relatives à [*telles personnes concernées*] seront traitées par [*le responsable du traitement*] pour [*décrire les finalités/ tâches à accomplir qui nécessitent de traiter ces données*]; ces données seront conservées [*pendant un maximum de X années*] à compter de [*insérer le point de départ de la durée de conservation*], délai qui se justifie par [*insérer la justification de ce délai – par exemple, le délai endéans lequel une décision peut être contestée*]; ces données seront partagées avec [*insérer les destinataires/ tiers*] pour/aux fins de [*insérer les circonstances dans lesquelles et les raisons*]

b) Finalités prévues par l'avant-projet (art. 28 de l'avant-projet / art. 9/1 §1 en projet)

16. **L'article 28, alinéa 2 de l'avant-projet (article 9/1 §1 en projet)** dispose que l'AFD traite des données à caractère personnel aux fins suivantes:

- « 1° en vue d'accomplir les tâches visées à l'article 3 [de la loi AFD]¹³;
- 2° en vue de respecter les dispositions contraignantes relatives aux embargos financiers telle que définie à l'article 4, 6°, 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 ;
- 3° des personnes physiques avec lesquelles elle entretient ou envisage une relation d'affaire ou professionnelle. ».

17. Aux termes de l'article 3 de la loi AFD, cette agence « assure la gestion opérationnelle de la dette publique fédérale conformément aux directives générales données par le ministre. Cette gestion couvre tant les aspects financiers, économiques que juridiques de la dette ». A cette fin, l'article 3, § 1er de la loi AFD, liste une série de tâches accomplies par l'AFD.

18. Interrogé quant à la question de savoir dans quelle mesure chacune de ces missions requiert, dans le chef de l'AFD, l'accès à toutes les données à caractère personnel visées à l'article 9, §3 en projet (données d'identification et de contact, données financières), et invité à l'illustrer au moyen d'exemples concrets, le demandeur a fourni les réponses reprises dans le tableau ci-dessus :

La gestion opérationnelle de la dette publique fédérale et les tâches de l'AFD¹⁴	Informations complémentaires fournies par le demandeur lors de la mise en état du dossier
-« proposer au ministre des Finances la stratégie de financement et exécuter les opérations financières liées à l'émission de tout type d'emprunts selon les procédures d'émission appropriées à cet effet »;	« Toute opération financière a une contrepartie. Cette contrepartie doit pouvoir être screenée contre les listes de sanctions. Si la contrepartie est une personne physique (p. ex. pour un bon d'État), alors la contrepartie elle-même est screenée, et pour ce faire, il est nécessaire de disposer de ses données à caractère personnel. Si la contrepartie est une personne morale (p. ex. pour une OLO ¹⁵), l'Agence effectue le screening de la personne morale elle-même, mais aussi de certaines personnes physiques qui sont liées à la personne morale : les UBO's de la personne morale (= les actionnaires majoritaires, le CEO ¹⁶ , les hauts dirigeants, ...), mais aussi les personnes physiques qui ont effectivement effectué la

précises pour lesquelles elles seront communiquées à ces tiers et l'utilisation qu'ils en feront].

¹³ Les parenthèses sont ajoutées par l'Autorité pour une meilleure lisibilité.

¹⁴ Voir Art. 3, § 1er de la loi AFD.

¹⁵ Obligations linéaires (OLO) - des emprunts émis en euro par l'État belge pour une durée déterminée (supérieure à 1 an) et donnant droit à un revenu annuel fixe (ou variable dans certains cas) appelé le coupon.

¹⁶ Chief Executive Officer (CEO).

	<i>transaction (= les traders), ce qui nécessite le traitement de leurs données à caractère personnel. »</i>
<i>- « intervenir sur le marché des produits dérivés »;</i>	<i>« Chaque transaction de produit dérivé (swap, repo, etc.) a une contrepartie »</i>
<i>« enregistrer toutes les opérations financières liées à la gestion de la dette afin de déterminer la position de trésorerie journalière, de calculer les risques de crédit et de marché et d'établir des statistiques et des rapports »;</i>	<i>« Chaque opération financière a une contrepartie. Même remarque qu'au premier point. »</i>
<i>« proposer au ministre des Finances une stratégie pour la gestion de la dette tenant compte notamment de la structure du portefeuille de dette et de l'évaluation des risques de marché et de crédit »;</i>	<i>« Le risque que, par exemple, l'un des traders d'une contrepartie, avec lequel l'Agence traite, ait été condamné pour terrorisme, fait partie du « counterparty risk », qui fait à son tour partie des risques de marché. »</i>
<i>« entretenir des contacts avec les acteurs du marché et les organismes nationaux et internationaux pour ce qui concerne la gestion de la dette »;</i>	<i>« Ces acteurs (ou les personnes physiques liées à ces acteurs) doivent pouvoir être screenés.»</i>
<i>« établir le budget de la dette publique et adapter la gestion de la dette au budget »;</i>	<i>« Pas d'exemple concret. »</i>
<i>« assurer la promotion du financement de la dette de l'Etat fédéral tant en Belgique qu'à l'étranger »;</i>	<i>« Lors de cette promotion, l'Agence rencontre les personnes physiques avec lesquelles elle traite. Ce sont souvent ces mêmes personnes physiques qui doivent être screenées lorsqu'elles effectuent des transactions, p. ex. souscrire à une OLO au nom et pour le compte de leur institution financière. »</i>
<i>« développer de nouveaux produits financiers »;</i>	<i>« Pas d'exemple concret. »</i>
<i>« formuler au ministre des Finances toutes propositions à même de favoriser la gestion de la dette »;</i>	<i>« Pas d'exemple concret. »</i>
<i>« établir des rapports et fournir des informations à la demande du ministre des Finances ou des institutions supranationales »;</i>	<i>« Pas d'exemple concret. »</i>
<i>« diffuser des informations générales concernant la dette de l'Etat fédéral » ;</i>	<i>« Pas d'exemple concret. »</i>

19. L'Autorité souligne d'abord que **plusieurs tâches (missions) de l'AFD énumérées à l'article 3, §1^{er} de la loi AFD ne requièrent pas le traitement des données à caractère personnel** énumérées dans l'avant-projet. Sauf justification contraire, cela concerne:

- l'établissement du budget de la dette publique et adapter la gestion de la dette au budget
- le développement de nouveaux produits financiers ;
- la formulation de propositions au ministre des Finances relatives à la gestion de la dette;
- l'établissement de rapports et la fourniture d'informations au ministre des Finances ou aux institutions supranationales ;
- la diffusion d'informations générales concernant la dette de l'État fédéral.

20. Ensuite, l'Autorité ne peut adhérer entièrement à la réponse fournie par le demandeur pour justifier le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la mission consistant à « *assurer la promotion du financement de la dette de l'Etat fédéral tant en Belgique qu'à l'étranger* ». Le demandeur a indiqué que: « *l'Agence rencontre les personnes physiques avec lesquelles elle traite. Ce sont souvent ces mêmes personnes physiques qui doivent être screenées lorsqu'elles effectuent des transactions, p. ex. souscrire à une OLO¹⁷ au nom et pour le compte de leur institution financière* » [souligné par l'Autorité]. Une telle justification est recevable lorsque les produits offerts par l'AFD sont souscrits directement par des particuliers auprès du service des Grands-Livres de l'AFD. Dans les autres cas, le traitement apparaît injustifié et disproportionné, sauf démonstration contraire.
21. Par ailleurs, l'Autorité n'est pas davantage convaincue par la justification apportée concernant la mission consistant à « *proposer au ministre des Finances une stratégie pour la gestion de la dette, tenant compte notamment de la structure du portefeuille de dette et de l'évaluation des risques de marché et de crédit* ». Le demandeur indique que : « *le risque que, par exemple, l'un des traders d'une contrepartie, avec lequel l'Agence traite, ait été condamné pour terrorisme, fait partie du « counterparty risk », qui fait à son tour partie des risques de marché.* ». L'Autorité en déduit que le traitement des données à caractère personnel peut se justifier pour la gestion des risques de marché et de crédit, mais non pas pour l'élaboration d'une stratégie pour la gestion de la dette en tant que telle.
22. Compte tenu de ce qui précède, **l'Autorité invite le demandeur à :**
- **amender l'article 9/1, §1, 1° en projet** afin de supprimer la référence à l'ensemble des missions de l'AFD reprises à l'article 3 de la loi AFD et, à ne mentionner que les missions/tâches qui nécessitant effectivement un ou des traitement(s) de données à caractère personnel.
 - **relier chaque mission ou finalité de traitement de données aux catégories de données à caractère personnel** strictement nécessaires à son accomplissement, ainsi qu'aux personnes concernées. Pour illustration, proposer au ministre des Finances la stratégie de financement ou la stratégie pour la gestion de la dette ne nécessite pas le traitement de toutes les (catégories) de données à caractère personnel (numéro de registre national, copie de la carte d'identité, etc.).
23. Ensuite, l'Autorité fait remarquer que **la formulation de la finalité prévue à article 9/1 §1, 3° en projet** (« *des personnes physiques avec lesquelles elle entretient ou envisage une*

¹⁷ Une OLO (Obligation Linéaire / Lineaire Obligatie) est un instrument financier utilisé par l'État belge pour emprunter de l'argent sur le long terme.

relation d'affaire ou professionnelle. ») **est problématique** pour plusieurs raisons. D'une part, cette formulation décrit une catégorie de personnes concernées et non une finalité. D'autre part, « *contacter des personnes* » constitue un moyen et non une finalité en soi : on contacte des personnes pour atteindre un objectif déterminé.

24. Interrogé à ce sujet, le demandeur a déclaré ce qui suit :

- « *Toutes les relations d'affaires ou professionnelles visées à l'art. 9/1, §1er, 3°, en projet sont en lien avec les missions visées à l'article 3 de la Loi du 25 octobre 2016 portant création de l'AFD (ci-après « loi AFD »).* »

25. Compte tenu de ce qui précède, **l'Autorité invite le demandeur à amender l'article 9/1 §1, 3° en projet** (article 28, alinéa 2 de l'avant-projet) afin de **préciser la finalité concrète poursuivie** – par exemple, vérifier l'identité des personnes avec lesquelles l'AFD entretient ou envisage d'entretenir une relation d'affaires ou professionnelle dans le cadre des finalités prévues à l'article 9/1 §1, 1° en projet et évaluer les risques associés à cette relation d'affaires ou professionnelle.

c) Traitement ultérieur des données pour d'autres finalités

26. L'article 9/1, §1, alinéa 2, en projet (article 28 de l'avant-projet) prévoit que :

- « *L'Agence peut traiter ultérieurement chaque donnée à caractère personnel qui a été collectée légitimement dans le cadre de l'exécution d'une de ses tâches, pour l'exécution de ses autres tâches.* ».

27. Interrogé sur l'intention poursuivi par l'ajout de cet alinéa, le demandeur a indiqué que :

- « *L'AFD a, à ce jour, deux tâches : (1) gérer la dette publique (art. 3, §1er Loi AFD) et (2) gérer les actifs financiers de Hedera (art. 3 §2 Loi AFD). Le projet de loi vise à attribuer une troisième tâche à l'AFD, qui consiste à contribuer à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale, toujours dans le contexte et les limites de ses deux autres tâches (art. 3, §3, en projet, Loi AFD).*
- *Quand l'AFD collecte des données à caractère personnel, elle les collecte soit dans le contexte de sa première tâche, soit dans le contexte de sa deuxième tâche. L'intention de cet alinéa est de permettre à l'AFD de combiner les données collectées dans le cadre de la première et de la deuxième tâche, afin de pouvoir accomplir la troisième tâche en projet.* »
- *Voici un exemple concret. L'Agence n'émet pas uniquement des bons d'État. Elle émet aussi des EMTN (obligations en devises étrangères, par exemple USD), qui sont ensuite swapées de USD à EUR. Ce swap est un contrat, qui est conclu avec une contrepartie bancaire. Les contacts entre l'AFD et la contrepartie bancaire se font, en pratique, avec des personnes physiques, c'est-à-dire des traders qui travaillent pour la contrepartie. L'Agence conclut aussi des contrats « repo », également avec des contreparties bancaires.*
- *Dans l'hypothèse où l'Agence découvre qu'un de ces traders avec lequel l'Agence a conclu / souhaite conclure des contrats « repo » pour la gestion des actifs financiers d'Hedera (art.*

- 3 §2 Loi BDA¹⁸, = deuxième tâche) est sanctionné pour terrorisme, alors elle doit, conformément aux attentes en termes de la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme ou de la fraude fiscale, pouvoir mettre fin à la relation avec cette contrepartie, non seulement pour l'art. 3 §2 (gestion des actifs d'Hedera), mais aussi pour l'art. 3 §1 (gestion de la dette publique), ce qui nécessite le traitement de données à caractère personnel de ces traders (=personnes physiques) avant et durant la relation d'affaires. Il faut savoir que ce sont souvent les mêmes contreparties pour les deux activités.*
- *Il est plus difficile de donner un exemple pour les particuliers qui souscrivent aux bons d'État, vu qu'ils sont uniquement concernés par la première tâche (l'art. 3 §1 Loi BDA gestion de la dette publique). Il pourrait par contre être possible que le trader du précédent exemple, ait dans le contexte de la gestion de ses finances privées, souscrit à un bon d'État. ».*

28. L'Autorité se doit , dans ce contexte, de formuler **les remarques suivantes**:

- Cette disposition est surprenante. D'une part, l'avant-projet ne distingue pas les données traitées en fonction de chaque finalité (voir *supra*, considérant n° 14), de sorte que la version actuelle du texte laisse entendre que toutes les données visées à l'article 28 de l'avant-projet (article 9/1, §3 en projet) pourraient être utilisées pour toutes les finalités. D'autre part, l'alinéa, tel qu'il est rédigé, ne reflète pas les explications complémentaires fournies. Au vu de celles-ci, l'Autorité comprend que les données à caractère personnel collectées légitimement dans le cadre des missions de gestion de la dette¹⁹ et de gestion des actifs financiers²⁰ seront réutilisées pour permettre à l'AFD d'exécuter sa mission de prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale²¹.
- Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, elle peut être atteinte soit en reformulant cet alinéa, soit en reliant correctement chaque catégorie de données à la finalité correspondante et en supprimant cet alinéa. Il convient également de veiller à utiliser le mot « mission » à la place du mot « tâche » si cet alinéa est gardé et reformulé à la lumière de ce qui précède.
- Cet alinéa en projet ne peut, en aucun cas, permettre à l'AFD d'utiliser des données à caractère personnel pour une finalité qui ne serait pas explicitement prévue et autorisée par une norme de rang de loi.
- Les informations complémentaires fournies lors de la mise en état devraient figurer dans le commentaire de l'article, y compris l'exemple.

d) Catégories de données à caractère personnel prévues par le projet

29. L'article 28 de l'avant-projet (article 9/1, §3 en projet) dispose que :

¹⁸ Loi AFD.

¹⁹ Art 3, §1^{er} de la loi AFD.

²⁰ Art 3, § 2 de la loi AFD.

²¹ Mission qui sera introduite, à terme, par le présent avant-projet soumis pour avis (Art. 3 §3 en projet de la loi AFD) .

- « Les données à caractère personnel suivantes sont traitées par l'Agence, pour les finalités visées au paragraphe 1er :
- 1° des données d'identification et de contact : le nom, le prénom, la date de naissance, le lieu de naissance, la nationalité, le sexe, le numéro de registre national, l'adresse, le numéro de téléphone, l'adresse e-mail, la signature et la copie de la carte d'identité de personnes physiques ;
- 2° des données financières : le numéro de compte bancaire, le nom du titulaire du compte et les transactions financières où l'Agence est contrepartie ou intermédiaire. » [souligné par l'Autorité]

30. Interrogé sur la différence éventuelle entre les données à caractère personnel collectées par l'AFD dans le cadre de l'émission des bons d'Etat en inscription nominative (lorsqu'un particulier passe un ordre de souscription aux bons d'Etat via le service « Grand Livre » de l'AFD) et celles relatives à l'émission de bons d'Etat dématérialisés (souscrits via une institution financière), le demandeur a indiqué que :

- « L'AFD collecte uniquement des données à caractère personnel lorsqu'un particulier passe un ordre de souscription via le service des Grands-Livres. Il s'agit, dans ce cas, d'un bon d'Etat en inscription nominative dans le registre (= les Grands-Livres).
- Lorsque le particulier passe un ordre de souscription via une institution financière (marché primaire), l'AFD ne collecte pas elle-même de données à caractère personnel. La collecte de données et le screening (sanctions, blanchiment, ...) sont faits par l'institution financière, conformément à ses obligations prévues par la loi anti-blanchiment. Il s'agit, dans ces cas, d'un bon d'Etat dématérialisé, détenu sur un compte-titres auprès d'une institution financière. ».
- « Lorsque des bons d'Etat en inscription nominative sont achetés/vendus sur le marché secondaire, le vendeur/acheteur doit contacter le service des Grands-Livres, afin d'adapter l'inscription nominative. Dans ces cas, l'AFD traite des données à caractère personnel (ce qui se fait de façon manuelle).
- Lorsque des bons d'Etat dématérialisés sont achetés/vendus sur le marché secondaire, alors l'AFD ne collecte pas de données à caractère personnel, vu que ces achats/ventes sont gérés par les institutions financières. »

31. L'Autorité comprend que l'AFD traitera également les données **relatives aux éléments de soupçon et à l'analyse interne** (par exemple, les rapports d'examen renforcé ou les notes d'analyse justifiant le caractère anormal d'une opération), **ainsi que les données liées aux déclarations** (telles que les informations transmises à la CTIF ou aux autorités fiscales). L'Autorité invite le demandeur à **compléter l'article 9/1, §3** en projet en conséquence et à **intégrer les explications complémentaires fournies dans le commentaire de l'article.**

e) Accès aux données – Catégories de destinataires

32. S'agissant de l'accès donné à des tiers à certaines des données à caractère personnel précitées, l'article 28 de l'avant-projet (article 9/1, § 4, en projet) prévoit que :

- « L'Agence peut, pour les finalités visées au paragraphe 1er, échanger des informations avec: les services du SPF Finances, d'autres services publics fédéraux (y compris le SPF Justice dans le cadre d'enquêtes et de procédures judiciaires), les services administratifs de l'État, la FSMA, la Banque Nationale, l'opérateur des comptes 679, la Cellule de Traitement des Informations Financière, les entités soumises à 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, et chaque autre personne qui est légitimement habilitée à recevoir ces données de la part de l'Agence. ».

33. L'Autorité constate que le périmètre de cet article couvre toutes les finalités des traitements, alors que la mise en état du dossier fait ressortir que les échanges de données concernent la mission de l'AFD relative à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale, toujours dans le contexte et les limites de ses deux autres missions (gérer la dette publique, gérer les actifs financiers)²². Le texte ne permet pas au lecteur d'identifier les catégories de données transmises, ni les finalités précises associées à cette transmission (les raisons pour lesquelles ces données leur sont transmises).

34. Interrogé sur **les modalités de transmission des données à ces tiers**, le demandeur a précisé que :

- « L'AFD appliquera, dans la mesure du possible, les mêmes modalités pour le partage des informations, que les entités assujetties à la Loi anti-blanchiment appliquent, lorsqu'elles partagent des informations avec la CTIF et les autorités de contrôle.
- Par exemple, les cas suspects de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme doivent être dénoncés à la CTIF par le biais de leur plateforme « GoAML ».
- Par exemple, les autorités assujetties à la Loi anti-blanchiment répondent aux demandes d'informations des autorités judiciaires (art. 4, 50° Loi anti-blanchiment : le ministère public au sein du SPF Justice, les juges d'instruction, la police au sein du SPF Intérieur, ...) et des autorités de contrôle (administration de la Trésorerie au sein du SPF Finances, NBB, FSMA, SPF Économie, SPF Intérieur, ...) par l'intermédiaire de canaux sécurisés garantissant une totale confidentialité (voir l'art. 63 Loi anti-blanchiment). »

35. L'Autorité invite le demandeur à :

²² Selon les informations complémentaires reçues : « Les articles 47 et 56 de la Loi anti-blanchiment régissent le partage des informations entre (1) les entités assujetties à la Loi anti-blanchiment, (2) la CTIF, (3) les autorités de contrôle (art. 85 Loi anti-blanchiment : le ministre des Finances, l'administration de la Trésorerie, la NBB, la FSMA, le SPF Économie, le SPF Intérieur (...)), dans le contexte de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce partage d'informations est essentiel afin de pouvoir mener la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de manière effective. Il faut savoir que jusqu'en 2016, l'AFD (qui était alors appelée « Fonds des Rentes ») faisait intégralement partie de l'administration de la Trésorerie. Vu que l'AFD n'est pas soumise à la Loi anti-blanchiment, elle n'est pas en mesure de contribuer à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale, ni de partager des informations à cet égard. Le projet de loi vise à combler cette lacune. La finalité exacte, pour laquelle les informations seront échangées, le cas échéant, entre l'AFD et la CTIF, le SPF Finances, le SPF Justice, la BNB, la FSMA et les entités soumises à la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, est la même finalité que celle visée aux articles 47 et 56 de la Loi anti-blanchiment, c'est-à-dire la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. ».

- **amender l'article 9/1, § 4, en projet** afin d'insérer un renvoi explicite vers la mission de prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale telle que prévue à l'article 3, §3, en projet de la loi AFD (art. 27 de l'avant-projet) ;
- **faire un renvoi** dans le commentaire de l'article vers les dispositions législatives pertinentes organisant ces échanges afin d'assurer la prévisibilité requise d'une norme législative.
- **clarifier l'expression** « *chaque autre personne qui est légitimement habilitée à recevoir ces données de la part de l'Agence.* ». Si l'auteur du projet vise une personne légalement habilitée à recevoir des données de la part de l'AFD, il convient de remplacer le mot « légitimement » par le mot « légalement ».

f) Limitation des droits des personnes concernées

36. L'article 28 de l'avant-projet (art. 9/1, §5, en projet) vise à mettre en application l'article 23 du RGPD et à limiter l'exercice des droits visés aux articles 12, 13, 15, 16, 19, 21, 22 et 34 du RGPD.

Il prévoit ainsi :

- *«Outre les exceptions prévues aux articles 14, paragraphe 5, points c) et d), 17, paragraphe 3, point b), 18, paragraphe 2, et 20, paragraphe 3, du Règlement 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, en vue de garantir les objectifs de l'article 23, paragraphe 1er, points d), e) et h), du règlement précité, l'exercice des droits visés aux articles 12 (transparence des informations et des communications et modalités de l'exercice des droits de la personne concernée), 13 (informations à fournir lorsque les données à caractère personnel sont collectées auprès de la personne concernée), 15 (droit d'accès), 16 (droit de rectification), 19 (obligation de notification en ce qui concerne la rectification ou l'effacement de données à caractère personnel ou la limitation du traitement), 21 (droit d'opposition) et 34 (communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel) de ce règlement est limité entièrement s'agissant des traitements de données à caractère personnel visées à l'article 4, 1), du même règlement, qui sont effectués, pour les finalités visées aux paragraphe 1er, par l'Agence en sa qualité de responsable du traitement exerçant une mission d'intérêt public.».*

37. L'exposé des motifs précise que :

- *« A l'instar des entités assujetties à 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, limiter les droits précités est essentiel afin de (1) permettre à l'Agence de contribuer à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale, et (2) de ne pas compromettre la prévention et la détection des cas de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ni les enquêtes en la matière, et d'éviter de faire obstacle aux demandes de renseignements, analyses, enquêtes ou procédures à caractère officiel ou judiciaire, menées à ces fins.»* [souligné par l'Autorité].

38. Interrogé quant à la limitation dans le temps de ces restrictions, le demandeur a fourni la réponse suivante :

- *« L'art. 65 de la Loi anti-blanchiment ne contient pas de délai. Par analogie, l'art. 9/1, § 4, en projet, ne contient pas de délai non plus. [souligné par l'Autorité]*
- *Il convient cependant de mentionner que le délai de conservation mentionné à l'art. 9/1 §3, deuxième alinéa, en projet, est de « dix ans à dater de la fin de la relation d'affaires avec la contrepartie de l'Agence ou de l'opération effectuée à titre occasionnel ». Ceci afin d'aligner la durée de conservation des données avec le délai de prescription de l'action publique pour les délits de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de fraude fiscale. »*

39. L'Autorité comprend que l'auteur de l'avant-projet s'est largement inspiré de l'article 65 de la loi AML. C'est précisément ce qui pose problème : ce modèle a déjà fait l'objet de critiques importantes, tant de la part de l'Autorité²³ que du Conseil d'État²⁴. **Une telle limitation généralisée entraîne une opacité du traitement pour les personnes concernées et conduit, de facto, à une suppression globale des droits garantis par le RGPD.**

40. Dans ce contexte, l'Autorité renvoie le demandeur aux analyses développées dans l'avis n° 42/2026 du 12 mars 2026²⁵ (voir les considérants n° 75 à 78), ainsi que dans l'avis n° 41/2018 du 23 mai 2018²⁶ (voir les considérants 12 à 16), lesquels portent tous deux sur des dispositions similaires à celles prévues l'article 9/1, §5, en projet, dans des textes relatifs au secteur financier.

41. Dans le cas présent, bien qu'il se réfère à une « limitation », l'article 9/1, §5, en projet instaure une **suppression générale** des droits prévus par le RGPD, pour l'ensemble des personnes concernées, pour tous les traitements de données effectués par l'AFD dans le cadre de ses trois missions : gestion de la dette, gestion opérationnelle d'actifs financiers et prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale. Or, la limitation des droits RGPD d'une personne concernée doit demeurer une exception temporaire, nécessaire et proportionnée.

42. Il va de soi qu'une telle mesure serait totalement disproportionnée si elle visait des personnes ayant simplement souscrit des bons d'État et ne présentant aucun risque au regard de la législation relative à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme ou de la fraude fiscale. Pourtant, dans sa rédaction actuelle, la disposition conduit précisément à ce

²³Avis n° 17/2020 du 21 février 2020, pp. 8-10, <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-17-2020.pdf> ; l'Autorité est souvent défavorable concernant des dispositions d'exceptions analogues portant sur les droits prévus par le RGPD : voir en ce sens Voir également l'avis n° 34/2018 du 11 avril 2018 (considérants 20 e.s.) ; l'avis n° 80/2018 du 5 septembre 2018 (considérant 15 e.s.) ; l'avis n° 84/2018 du 14 septembre 2018 (considérant 21 e.s.) et l'avis n° 06/2019 du 16 janvier 2019 (considérant 8 e.s.).

²⁴ CE, Avis 63.470/2-4 donné le 7 juin 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 « portant des dispositions financières diverses », Doc. parl. Chambre, 2017-2018, n° 54-3172/1, pp. 356-366.

²⁵ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-42-2026.pdf>

²⁶ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-41-2018.pdf>

résultat. Quant à la nécessité de prévoir une « **exception temporaire** », il va également de soi que même lorsqu'une personne fait l'objet d'une enquête ou d'un soupçon en matière de blanchiment d'argent/ de financement du terrorisme ou de fraude fiscale, elle devrait, après un certain délai (par exemple après le classement de l'enquête, etc.) pouvoir bénéficier des droits que le RGPD lui garantit. **L'Autorité doit en conclure que l'article 9/1, §5, en projet ne passe pas le test de l'article 23.2 du RGPD. Des précisions et une reformulation s'imposent.**

43. **Pour éviter que cette disposition ne revienne à supprimer de manière générale l'exercice des droits et pour en garantir la proportionnalité, l'Autorité invite le demandeur à amender l'article 9/1, §5, en projet, à la lumière des Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD de l'EDPB²⁷.** A cette fin, il convient de :

- ne pas reprendre l'ensemble des finalités prévues par l'article 9/1, §1 en projet, mais de **viser les finalités pertinentes**, à savoir, selon l'exposé des motifs, la prévention et la détection des cas de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (donc, si telle est réellement l'intention du demandeur, il faut viser l'art. 3 § 3 en projet de la loi AFD)²⁸ ;
- **définir précisément les catégories de données concernées par la limitation** (à cette fin, le demandeur pourrait faire une distinction entre les données communicables (par exemple, les données d'identification et de contact, les données financières générales, telles que le nombre de bons d'État achetés, etc.) et les données non communicables (par exemple, les indicateurs concrets de blanchiment ayant motivé une déclaration de soupçon à la CTIF, les données transmises à la CTIF, etc.) ;
- **préciser la durée de la limitation introduite** (en indiquant jusqu'à quand les droits des articles 12 à 22, 34 et 5 du RGPD sont restreints (ex. jusqu'à la clôture d'une enquête infondée, jusqu'à la fin d'une procédure) ;
- **prévoir les garanties destinées à prévenir les abus²⁹** (telles que : l'information sur la possibilité d'introduire une plainte auprès de l'Autorité, le contrôle humain des résultats, le contrôle hiérarchique, l'existence d'audit interne ou externe, etc.) ;
- **rétablir le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation** de l'exercice des droits conférés par le RGPD³⁰;

²⁷ https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-07/edpb_guidelines_202010_art23_adopted_afterpublicconsultation_fr.pdf

²⁸ Selon l'exposé des motifs : « (...), limiter les droits précités est essentiel afin de (1) permettre à l'Agence de contribuer à la prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale, et (2) de ne pas compromettre la prévention et la détection des cas de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ni les enquêtes en la matière, et d'éviter de faire obstacle aux demandes de renseignements, analyses, enquêtes ou procédures à caractère officiel ou judiciaire, menées à ces fins. ».

²⁹ La personne concernée se trouve dans une situation d'asymétrie d'information totale, d'où l'importance de ces garanties. Le demandeur doit prendre en compte les risques pour les droits et libertés des personnes concernées afin d'adopter les garanties appropriées.

³⁰ La personne concernée doit être informée que ses droits sont temporairement limités, d'autant plus au regard de l'usage croissant de techniques prédictives et d'outils d'IA. Elle doit pouvoir demander un contrôle, contester une évaluation erronée, même sans être en possession des éléments concrets de l'enquête.

- **supprimer, à défaut de justification, l'exception générale à l'obligation particulière d'information de l'article 34 du RGPD** (communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel)³¹.

L'Autorité réserve son analyse quant à ce travail de réécriture.

B. Articles 30, 35 et 38 de l'avant-projet concernant la transposition de la directive CRD VI

44. Le Chapitre III, Section 11 de l'avant-projet apporte des modifications à la loi du 25 octobre 2016 relative à l'accès à l'activité de prestation de services d'investissement et au statut et au contrôle des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement (ci-après « loi du 25 octobre 2016 »). La demande d'avis porte sur les articles ci-dessous :

- L'article 30 de l'avant-projet (art. 23 en projet de la loi du 25 octobre 2016) transpose la directive CRD VI et mentionne que l'absence de condamnation pénale ou de poursuites en cours pour une infraction pénale n'est pas en soi suffisante pour satisfaire à l'exigence d'honorabilité, d'honnêteté et d'intégrité.
- L'article 35 de l'avant-projet (article 25 en projet de la loi du 25 octobre 2016) transpose la directive CRD VI et prévoit l'établissement, la conservation et la mise à jour de relevés individuels précisant les rôles et les fonctions des membres du comité de direction et des autres personnes participant à la direction effective et des titulaires de postes clés ainsi qu'une cartographie des fonctions, incluant des informations détaillées notamment sur la structure hiérarchique et sur le partage des responsabilités.
- L'article 38 de l'avant-projet (article 35 en projet de la loi du 25 octobre 2016) transpose la directive CRD VI. Il prévoit, entre autres, le rôle de la FSMA dans la détermination des modalités selon lesquelles elle est informée des propositions préalables de nomination des membres de l'organe d'administration, ainsi que l'obligation de maintenir à jour les informations sur l'aptitude des membres du comité de direction des entités soumises à son contrôle et de lui communiquer sans délai tout élément modifiant les informations fournies lors de la nomination et susceptible d'affecter l'honorabilité professionnelle ou l'expertise requise pour la fonction

45. L'Article 30 de l'avant-projet (art. 23 en projet de la loi du 25 octobre 2016) transpose littéralement l'article 91, paragraphe 1er de la directive CRD VI³² en prévoyant explicitement

³¹ Il semble de l'ordre de l'évidence que même soupçonnée de fraude, une personne doit être informée si ses données personnelles d'identification ont fuité (par exemple son numéro de registre national).

³² Art 91 « Organe de direction et évaluation de l'aptitude » de la directive CRD VI : « *Il incombe au premier chef aux établissements, aux compagnies financières holding et aux compagnies financières holding mixtes qui ont obtenu une approbation conformément à l'article 21 bis, paragraphe 1 (ci-après dénommés "entités"), de veiller à ce que les membres de l'organe de*

dans la législation nationale le principe selon lequel l'absence de condamnation pénale ou de poursuites en cours pour une infraction pénale n'est pas en soi suffisante pour satisfaire à l'exigence d'honorabilité, d'honnêteté et d'intégrité des organes de direction des établissements financiers soumis à l'évaluation de l'aptitude et de l'honorabilité (« *Fit and Proper* »). Selon l'exposé des motifs, ce principe « *correspond à la pratique de longue date de la FSMA qui dispose, au même titre que la Banque nationale de Belgique dans les établissements de crédit et dans les sociétés de bourse, d'une large marge d'appréciation pour évaluer le respect de cette exigence, et ce même en l'absence de condamnations pénales ou de poursuites en cours pour une infraction pénale.* ».

46. Une telle disposition très large est problématique car elle ouvre la porte à des appréciations subjectives, voire potentiellement discriminatoires et ne respecte pas les exigences de prévisibilité. Il est dès lors indispensable que la loi du 25 octobre 2016 **précise les catégories de données** (comme certains extraits du casier judiciaire, les diplômes, l'expérience professionnelle, etc.), qui pourront être prises en compte pour évaluer l'honorabilité, l'honnêteté et l'intégrité des dirigeants³³ des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement. **L'Autorité a rappelé dans plusieurs avis l'importance d'encadrer dans la loi les éléments essentiels des traitements des données réalisés dans le cadre des évaluations « Fit and Proper »**³⁴.

47. Les articles 35 et 38 n'appellent pas d'observation du point de vue de la protection des données.

C. Article 52 de l'avant-projet relatif à la loi AML

48. L'article 52 de l'avant-projet prévoit de compléter l'article 28, § 2, de la loi AML par la phrase suivante :

- « *En outre, ces entités peuvent également traiter le numéro d'identification du Registre national valablement obtenu, en ce compris conformément au paragraphe 1er, comme*

direction disposent à tout moment d'une honorabilité suffisante, à ce qu'ils fassent preuve d'une honnêteté, d'une intégrité et d'une indépendance d'esprit, à ce qu'ils aient suffisamment de connaissances, de compétences et d'expérience pour exercer leurs fonctions et à ce qu'ils remplissent les critères et exigences énoncés aux paragraphes 2 à 6 du présent article, sauf en ce qui concerne les administrateurs temporaires nommés par les autorités compétentes au titre de l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2014/59/UE et les administrateurs spéciaux nommés par les autorités de résolution en vertu de l'article 35, paragraphe 1, de ladite directive. L'absence de condamnation pénale ou de poursuites en cours pour une infraction pénale n'est pas en soi suffisante pour satisfaire à l'exigence d'honorabilité, d'honnêteté et d'intégrité. »

³³ Art 23, §1^{er}, alinéas 1 et 2 de la loi du 25 octobre 2016 relative à l'accès à l'activité de prestation de services d'investissement et au statut et au contrôle des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement : « *Les membres de l'organe d'administration des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement, les personnes chargées de la direction effective, le cas échéant les membres du comité de direction, ainsi que les responsables des fonctions de contrôle indépendantes sont exclusivement des personnes physiques. Les personnes visées à l'alinéa 1er doivent disposer en permanence de l'honorabilité professionnelle nécessaire et de l'expertise adéquate à l'exercice de leur fonction, et y consacrer un temps suffisant.* »

³⁴ Voir APD, Avis n° 42 du 12 mars 2026 : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-42-2026.pdf>

moyen d'identification pour le croisement de fichiers de données dont elles disposent ou qu'elles reçoivent, exclusivement dans le but de vérifier si ces fichiers se rapportent à la même personne physique, dans le cadre de leurs obligations d'identification et de vérification de l'identité conformément aux articles 21 à 23.».

49. Il s'agit d'une mesure susceptible d'améliorer l'exactitude des données et des résultats. Il convient de rappeler que les entités assujetties sont déjà autorisées à utiliser le numéro d'identification du Registre national pour vérifier l'identité des clients, de leurs mandataires et des bénéficiaires effectifs personnes physiques, ainsi que pour mettre à jour leurs données d'identification.

PAR CES MOTIFS,

L'AUTORITÉ

rappelle

- l'importance de relier les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel entre eux (considérants 14,15, 22,46) ;
- **estime que concernant les articles 27 et 28 de l'avant-projet**, il y a lieu de :
 - préciser si les nouvelles obligations imposées à l'AFD sont ou non identiques à celles applicables aux entités assujetties à la loi AML (**considérant 12**) ;
 - compléter l'article 27 de l'avant-projet (art. 3, §3 de la loi AFD en projet) afin d'indiquer clairement les tâches que l'AFD exercera dans le cadre de cette nouvelle mission et clarifier le statut juridique de l'AFD après son entrée en en vigueur, notamment en indiquant si celle-ci deviendra, totalement ou partiellement, une entité assujettie à la loi AML (**considérant 12**) ;
 - amender l'article 9/1, §1, 1^o en projet afin de supprimer la référence à l'ensemble des missions de l'AFD reprises à l'article 3 de la loi AFD et à ne mentionner que les missions/tâches qui nécessitant effectivement un traitement de données à caractère personnel (**considérant 22**) ;
 - amender l'article 9/1 §1, 3^o en projet afin de préciser la finalité concrète poursuivie (**considérant 25**) ;
 - reformuler, voire supprimer l'article 9/1, §1er, alinéa 2, en projet conformément au **considérant 28** ;
 - compléter l'article 9/1, §3, en projet et intégrer les explications complémentaires fournies dans le commentaire de l'article conformément au **considérant 31** ;
 - amender l'article 9/1, § 4, en projet afin d'insérer un renvoi explicite vers la mission de prévention du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la fraude fiscale (**considérant 35**) ;
 - compléter le commentaire de l'article 28 (l'article 9/1, § 4, en projet) conformément au **considérant 35** ;
 - clarifier l'expression « *chaque autre personne qui est légitimement habilitée à recevoir ces données de la part de l'Agence.* » conformément au **considérant 35** ;
 - amender l'article 9/1,§5, en projet relatif à la limitation des droits des personnes concernées conformément **au considérant 43** ;

- **concernant l'article 30 de l'avant-projet, il convient de :**
 - préciser les catégories de données à caractère personnel utilisées pour l'évaluation de l'aptitude (« Fit and Proper ») des dirigeants des sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement (**considérant 46**)

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice