



Avis n° 16/2008 du 9 avril 2008

Objet : demande d'avis relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (A/2008/010)

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la "LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Didier REYNDERS, Ministre des Finances, reçue le 19/02/2008 ;

Vu le rapport de Monsieur Frank SCHUERMANS ;

Émet, le 09/04/2008, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. La transposition de la Directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 *relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme* requiert une adaptation de la loi du 11 janvier 1993 *relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme* (ci-après la "loi de prévention du blanchiment").
2. L'article 4, § 1, premier alinéa de cette loi oblige les organismes et les personnes qui tombent dans le champ d'application de celle-ci à "*identifier leurs clients et les mandataires de ceux-ci et vérifier leur identité, au moyen d'un document probant, dont il est pris copie, sur support papier ou électronique*". L'article 5 de la loi stipule que cela vaut également pour les ayants droit économiques (bénéficiaires réels) lorsque le client est une personne morale ou un trust (voir dans le même esprit l'article 8, point 1 a) et b) de la Directive 2005/60/CE¹).
3. D'après le commentaire repris dans la note qui accompagne l'avant-projet, un nombre non négligeable de relations d'affaires avec un client sont établies à distance, donc sans qu'il n'y ait un contact en face-à-face. Il n'est alors pas possible par exemple de demander "physiquement" la carte d'identité ou le passeport en vue de les contrôler. Un problème similaire se pose lorsqu'un client désigne une personne en tant que mandataire sans que ce dernier ne soit présent, concernant l'identification des bénéficiaires réels lorsque le client est une personne morale. Par facilité, ces trois groupes seront qualifiés ci-après d' "absents ".
4. Il est en outre utile que les données des clients, mandataires et bénéficiaires puissent être actualisées périodiquement sans qu'ils ne doivent être spécifiquement invités à se déplacer à cet effet.
5. Afin d'une part d'avoir davantage de certitude dans les cas évoqués au point 3 quant à l'identité de la personne concernée, et d'autre part de pouvoir actualiser les données de cette dernière, cet avant-projet de loi prévoit un accès au Registre national pour les personnes et les organismes visés à l'article 2, premier alinéa, 1° à 16° de la loi, lesquels, en vertu de cette loi, sont obligés de contrôler l'identité, et plus particulièrement le nom, le prénom et l'adresse (article 4, § 1, deuxième alinéa de la loi).

¹ L'article 3, point 1 de la Directive 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991 *relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux* contenait déjà une disposition d'une portée similaire.

II. EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET

A. Remarque préalable

6. La Commission constate que la *ratio legis* de l'avant-projet est dictée en grande mesure par le fait que de nombreuses relations avec des clients se font à distance et plus particulièrement via Internet, c'est-à-dire avec un public dont on peut supposer que la majorité soit familiarisée avec Internet et avec les opérations et contacts électroniques et dispose probablement aussi à cet effet de l'équipement informatique nécessaire, notamment d'un pc muni d'un lecteur de cartes.

7. Étant donné que l'avant-projet de loi vise un accès au Registre national pour une série d'organismes financiers et/ou de crédit, le groupe cible est donc constitué de personnes qui sont inscrites :

- dans les registres de la population ou des étrangers ;
- dans les registres tenus dans les missions diplomatiques et les postes consulaires à l'étranger ;
- dans le registre d'attente.

8. Toutes ces personnes disposeront sous peu d'un document d'identité électronique. Tous les belges disposeront en 2009 d'une carte d'identité électronique (ci-après "eID"). Pour les étrangers séjournant en Belgique, on a commencé à délivrer la carte d'étranger électronique, analogue à l'eID des Belges.

9. On peut partir du principe qu'une majorité des personnes qui ont des relations commerciales via Internet disposent déjà ou du moins disposeront sous peu d'un document officiel permettant de contrôler l'identité à distance. La question est dès lors de savoir s'il ne serait pas recommandé en premier lieu d'utiliser de manière optimale les possibilités de cet instrument. Quelle est en effet l'utilité de développer et de diffuser un moyen d'identification pointu si les possibilités qu'il offre ne sont pas mises à profit dans les cas où il est recommandé, comme en l'espèce ?

10. La presse a fait état récemment d'une application qui, pour le compte d'une entreprise commerciale (E-bay et Certipost)², contrôle l'identité des personnes qui se connectent au moyen de leur eID. Ne pourrait-on pas envisager de développer un système similaire pour les secteurs concernés ? Chaque fois que la loi le requiert, on pourrait alors demander à la personne concernée d'utiliser son eID et ainsi vérifier son identité. Cela présente l'avantage d'une transparence complète à l'égard du client. Il en va de même pour les mandataires et les bénéficiaires. Ceux-ci peuvent d'ailleurs toujours être obligés de se déplacer en vue d'une identification.

B. Quant au fond

11. L'article 16, 1° de la loi du 8 août 1983 *organisant un Registre national des personnes physiques* (ci-après la "LRN") stipule que le Comité sectoriel du Registre national octroie des autorisations d'accéder aux informations du Registre national. La Commission constate que l'ajout à l'article 16 de la loi de prévention du blanchiment, proposé dans l'avant-projet, insère une exception à l'article 16, 1° de la LRN.

12. Si cette exception vise à améliorer ou à optimaliser la qualité du contrôle d'identité des "absents", une intervention législative semble recommandée étant donné que, comme la Commission l'a mentionné en 2005 dans plusieurs délibérations³, la portée du contrôle d'identité, tel que régi actuellement par la loi, ne requiert pas de contrôle dans le Registre national.

13. Si l'objectif de l'exception consiste à faire effectuer, par toutes les instances impliquées dans le contrôle d'identité des "absents" en vertu de la loi de prévention du blanchiment, des contrôles d'identité selon les mêmes modalités et à leur octroyer à cet effet une autorisation similaire, on déroge alors, via une norme juridique, à la procédure imposée par la LRN, et donc à la compétence de principe du Comité sectoriel du Registre national.

14. L'article 8, § 1, deuxième alinéa de la LRN prévoit déjà la possibilité de déroger à la compétence de principe du Comité sectoriel du Registre national formulée à l'article 16, 1° de la LRN : *"Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du comité sectoriel, les cas dans lesquels une autorisation n'est pas requise"*.

² Voir L'Echo, Internet, Première mondiale pour eBay et Certipost,
<http://www.lecho.be/journal/article/echo/20080227/40558797>

³ Délibérations n° 19/2005, 29/2005, 30/2005, 31/2005, 32/2005, 33/2005 et 34/2005.

15. Concernant une dérogation similaire à la compétence de principe du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale, la Commission a fait observer ce qui suit dans son avis n° 15/2006 du 14 juin 2006 :

"(...) la Commission constate néanmoins que, comme toute exception, elle appelle, s'agissant de son champ d'application, une interprétation restrictive, a fortiori dès lors qu'elle conduit à une différence de traitement entre l'ensemble des personnes bénéficiaires ou concernées par l'article 36bis précité.

Le cas échéant, il appartient au Roi d'énoncer de façon expresse et de motiver son intention de recourir à cette exception, étant bien entendu que la possibilité de se dispenser ainsi de l'autorisation du Comité sectoriel précité n'éclade en rien l'obligation de respecter les autres dispositions matérielles de la loi du 8 décembre 1992, et notamment son article 4. S'il y a lieu, la consultation de la Commission, préalablement à l'adoption d'un tel AR, pourrait utilement être envisagée."

16. Par une norme juridique de rang égal, le législateur peut déroger à la procédure imposée par la LRN et donc déroger à la compétence de principe du Comité sectoriel du Registre national. Cela n'empêche pas que les règles pratiques formulées ci-dessus par la Commission en matière d'interprétation restrictive de l'exception et de la motivation s'appliquent *mutatis mutandis* au présent avant-projet. Le fait que toute disposition qui déroge à un "droit commun" doive être interprétée de manière restrictive constitue d'ailleurs un principe juridique général.

17. L'objectif du législateur est d'améliorer, pour les "absents", la qualité des données d'identité qui doivent être contrôlées et copiées à l'occasion du contrôle d'identité. D'après le commentaire, on effectue actuellement dans la plupart des cas, et surtout pour les mandataires et les bénéficiaires, une photocopie du document d'identité ou on le scanne. De tels documents offrent toutefois des garanties insuffisantes quant à l'exactitude des mentions qui y figurent. L'utilisation de l'eID ou d'un certificat d'identification qui répond à certaines conditions n'est pas – dixit le commentaire – habituelle ou est encore marginale.

18. La Commission constate qu'une qualité uniforme des données d'identité à contrôler ne peut être garantie que si toutes les instances concernées disposent à cet effet du même instrument. Une autorisation d'accéder aux informations du Registre national qui permet de contrôler les données d'identité prévues à l'article 4, § 1, dernier alinéa de la loi de prévention du blanchiment constitue un instrument à cet effet, qui peut difficilement être fourni via des demandes d'autorisation distinctes, vu l'ampleur des secteurs concernés. Comme mentionné au point A, il ne s'agit toutefois pas du seul instrument. Il existe des alternatives tout aussi fiables qui, malgré qu'elles ne soient peut-être pas encore suffisamment entrées dans les moeurs, sont plus transparentes à l'égard des clients et offrent davantage de garanties pour que les contrôles d'identité n'aient lieu que dans les cas énumérés par la loi.

19. Compte tenu de ce qui précède, la Commission constate qu'une dérogation à la compétence du Comité sectoriel du Registre national est en l'espèce admissible pour autant qu'elle soit limitée aux cas dans lesquels il n'existe pas d'alternative fiable ou réalisable à l'heure actuelle.

20. Cela signifie en tout cas qu'un accès au Registre national est excessif (article 4, § 1, 3° de la LVP) pour les personnes qui se présentent en face-à-face en tant que client, pour les clients qui se déplacent régulièrement pour venir effectuer leurs transactions au bureau. Comme déjà mentionné, tous les Belges ainsi que les étrangers séjournant en Belgique disposeront bientôt d'une eID ou d'une carte d'étranger électronique. Ce sont des instruments fiables en vue du contrôle d'identité.

21. On peut en outre envisager que lorsque des doutes apparaissent quant à la preuve d'identité électronique soumise, dans les cas où l'identité doit être contrôlée, un contrôle supplémentaire puisse avoir lieu via une application mentionnée au point A. Si la preuve d'identité est falsifiée, ce sera signalé.

22. Un accès en vue de l'actualisation périodique des données de clients, mandataires et bénéficiaires, indépendamment de toute opération visée par la loi de prévention du blanchiment, est également excessif à la lumière de la finalité. En vertu de la loi, les organismes et les personnes auxquelles elle s'applique sont tenus, dans des cas ponctuels, de contrôler l'identité. Cela n'implique aucunement la nécessité ni l'obligation d'actualiser périodiquement les données de tous les clients, mandataires et bénéficiaires et plus particulièrement l'adresse – la seule donnée, parmi celles concernées, qui est susceptible de modifications. L'actualisation n'est proportionnelle que pour autant qu'elle se fasse à l'occasion d'une opération déterminée par la loi de prévention du blanchiment.

III. À TITRE SUBSIDIAIRE ET PAR SOUCI D'EXHAUSTIVITÉ

23. D'après le commentaire, l'accès proposé sera limité aux personnes et organismes qui sont contrôlés par la CBFA. À la lumière de cet élément, la Commission estime qu'il est recommandé, en vue du contrôle, que l'accès du secteur concerné se fasse via un seul point central. Dans ce cadre, on peut par exemple penser à la Banque nationale, à Febelfin, à la CBFA.

24. Un tel accès via un point central pour un secteur déterminé n'est pas nouveau. C'est notamment le cas pour les avocats, les notaires et les organismes de sécurité sociale, pour lesquels cette méthode a fait ses preuves. L'avantage d'une telle approche réside dans le fait que l'on facilite non seulement une méthode uniforme, mais aussi un contrôle uniforme de par le rôle majeur du point central.

25. Par souci d'exhaustivité, la Commission souligne que la dérogation à la procédure de la LRN pour accéder aux informations du Registre national, résultant de l'avant-projet de loi, ne dispense pas les instances qui sont autorisées en vertu de ce texte de l'obligation de respecter les autres dispositions de la LRN, comme notamment les articles 10 et 11 qui sont et restent toujours d'application.

26. Cela signifie entre autres que les bénéficiaires d'une autorisation devront communiquer l'identité de leur conseiller en sécurité de l'information au Comité sectoriel du Registre national (article 10 de la LRN). Cette personne devra bien évidemment élaborer une politique de sécurité et rédiger un plan de sécurité.

27. Comme les autres bénéficiaires d'une autorisation, les organismes visés par le présent avant-projet de loi seront le cas échéant priés par le Comité sectoriel du Registre national de remplir périodiquement un formulaire d'évaluation relatif à la sécurité de l'information.

28. Pour éviter tout malentendu, la Commission attire l'attention sur le fait que l'avant-projet prévoit un accès au Registre national, sans toutefois préciser quelles données sont concrètement concernées par cet accès. À défaut d'une telle précision, le Comité sectoriel du Registre national devra établir par la suite, à la lumière de l'article 4, § 1, 3° de la LVP, à quelles données les instances autorisées en vertu de cet avant-projet auront concrètement accès.

PAR CES MOTIFS,

la Commission

émet un avis favorable pour autant qu'il soit tenu compte des remarques et plus particulièrement de celles relatives à :

- la limitation à l'égard des personnes (pas les personnes qui peuvent être interrogées en face-à-face) ;
- la limitation concernant l'actualisation des données, à savoir uniquement le domicile ;
- l'accès qui doit se faire via un point central.

Pour L'Administrateur e.c.,
Le Chef de section OMR,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere