



Avis n° 140/2018 du 19 décembre 2018

Objet : avant-projet de loi relatif aux professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal (CO-A-2018-149)

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* (ci-après le « RGDP ») ;

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 du Ministre de l'Economie reçue le 30 octobre 2018 ;

Vu les informations complémentaires nécessaires communiquées le 19 novembre 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere ;

Émet, le 19 décembre 2018, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. Le Ministre de l'Economie (ci-après le « demandeur ») demande l'avis de l'Autorité sur un avant-projet de loi relatif aux professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal (ci-après l'« avant-projet de loi »).
2. L'avant-projet de loi a un double objectif. D'une part, il règle les professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal. Les titres professionnels actuels sont remplacés par de nouveaux titres. L'avant-projet contient des règles relatives à l'accès à la profession et à l'exercice des activités professionnelles protégées. Il maintient le cadre déontologique et le régime disciplinaire.
3. D'autre part, il met en œuvre la fusion des deux instituts existants, l'Institut des experts-comptables et des conseils fiscaux, créé par l'article 2 de la loi du 22 avril 1999 *relative aux professions comptables et fiscales*¹, et l'Institut professionnel des comptables et fiscalistes agréés, créé par l'article 43 de cette même loi. Le nouvel Institut s'appellera « l'Institut des Conseillers fiscaux et des Experts-comptables » et reprend les missions des instituts qui fusionnent. Comme l'explique l'exposé des motifs, « *La fusion entre les deux instituts permettra de simplifier le travail et de repenser les procédures et l'organisation interne du nouvel institut. (...) Réunir les deux actuels instituts sous une même bannière, permettra également de répondre davantage à la légitime demande de défense de l'intérêt général et d'amélioration de la qualité des prestations, sans oublier la formation des futurs professionnels.* »
4. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité sur certaines disposition de l'avant-projet de loi suite à l'avis du Conseil d'Etat 64.068/1 du 4 octobre 2018. Celui mentionne à cet égard en faisant référence à l'article 36.4 du RGPD :
« L'avant-projet de loi contient des dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel. Il s'agit notamment des dispositions du chapitre 5 de l'avant-projet relatives au registre public ou de la mission donnée à l'article 62, paragraphe 8, de l'avant-projet à l'Institut des Conseillers fiscaux et des Experts-comptables d'échanger des informations avec les organismes des autres États membres concernant, entre autres, les professionnels. L'autorité chargée de la protection des données devrait donc être consultée sur l'avant-projet de loi. »
5. L'Autorité va examiner ces dispositions au regard des principes de la protection des données à caractère personnel.

¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1999042236&table_name=loi.

II. ANALYSE DE L'AVANT-PROJET

II.1. Présentation des dispositions soumises pour avis

6. Le Chapitre 5 de l'avant-projet crée un registre public des experts-comptables et conseillers fiscaux. Comme l'explique le commentaire d'article relatif à l'inscription dans le registre public :
« Les deux instituts qui fusionnent inscrivent actuellement leurs membres sur un tableau. Par analogie avec les réviseurs d'entreprises, un registre public sera ouvert reprenant les personnes exerçant les activités professionnelles avec leurs données de contact et leurs qualités. (...) L'Institut est chargé du traitement des données. Les professionnels communiquent dans les plus brefs délais, les éventuelles modifications. ».
7. L'article 62, 8° de l'avant-projet de loi dispose par ailleurs que le nouvel Institut a également pour mission l'échange d'informations et de données avec les instances d'autres Etats membres en ce qui concerne la profession et les professionnels.
8. L'Autorité note également - s'agissant d'échange de données - que l'article 120, alinéa 3 de l'avant-projet de loi dispose qu'il n'y a pas de violation du secret professionnel dès lors que les organes, les membres de ces organes, y compris les commissions, les rapporteurs, l'assesseur juridique et les membres du personnel de l'Institut échangent des informations avec d'autres organes, d'autres membres de ces organes, les commissions et les rapporteurs, l'assesseur juridique et d'autres membres du personnel de l'Institut pour autant que cet échange soit nécessaire à l'accomplissement de leurs missions légales ou réglementaires. Il s'agit de permettre les échanges internes à l'Institut entre ses différents organes, à l'instar de la possibilité qui a été introduite pour les Instituts actuels² et dont l'avant-projet de loi s'inspire (cf. le commentaire d'article).

II.2. Traitements de données à caractère personnel

9. L'article 29, alinéa 1 de l'avant-projet de loi dispose que *« Chaque professionnel, tant la personne physique que la personne morale, est inscrite dans le registre public avec l'ajout de sa qualité. »*
10. Dès lors qu'il est question d'informations se rapportant à une personne physique identifiée, qui vont faire l'objet d'opérations à l'aide de procédés automatisés, l'Autorité rappelle que ces traitements de données à caractère personnel doivent satisfaire aux principes du RGPD.

² Article 58, alinéa 6 de la loi du 22 avril 1999 *relative aux professions comptables et fiscales*, introduit par la loi du 3 septembre 2017 *modifiant la loi du 22 avril 1999 relative aux professions comptables et fiscales*.

11. Les échanges de données à caractère personnel traitées par l'Institut avec d'autres instances et les échanges entre les organes de l'Institut constituent des traitements ultérieurs qui doivent également satisfaire à ces principes.

II.3. Licéité des traitements

12. Les traitements de données à caractère personnel doivent reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD. Vu le cadre légal en projet et les missions d'intérêt général confiées notamment au nouvel Institut, l'Autorité estime qu'ils peuvent en l'espèce reposer sur l'article 6.1.c) et e) du RGPD.
13. Dans ce contexte, l'Autorité attire l'attention sur l'article 6.3 du RGPD qui - lu conjointement avec l'article 8 de la CEDH et l'article 22 de la Constitution³ - prescrit quels éléments essentiels des traitements de données trouvant leur fondement dans l'article 6.1.c) et e) du RGPD doivent en principe être repris dans la réglementation. L'Autorité constate que certains éléments ont été repris dans l'avant-projet de loi (par exemple les types de données à caractère personnel qui font l'objet du registre et son caractère public), tandis que d'autres aspects ne sont pas abordés (notamment les finalités pour lesquelles les données seront enregistrées, consultées et échangées avec les instances d'autres Etats-Membres, et leur durée de conservation).
14. L'Autorité renvoie également le demandeur au prescrit de l'article 6.4 du RGPD concernant la licéité des traitements ultérieurs. De tels traitements peuvent se fonder sur le consentement de la personne concernée ou sur une base légale qui constitue une mesure nécessaire pour garantir un des objectifs visés à l'article 23, § 1 du RGPD, par exemple en l'espèce la prévention et la détection des manquements à la déontologie des professions réglementées. A défaut, il faut que les finalités du traitement ultérieurs soient compatibles avec les finalités du traitement initial. Afin d'apprécier cette compatibilité, le responsable du traitement doit tenir compte entre autres de tout lien entre ces finalités et les finalités du traitement ultérieur prévu ; du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier les attentes raisonnables des personnes concernées, en fonction de leur relation avec le responsable du traitement, quant à l'utilisation ultérieure desdites données ; de la nature des données à caractère personnel; des conséquences pour les personnes concernées du traitement ultérieur prévu ; et de l'existence de garanties appropriées à la fois dans le cadre du traitement initial et du traitement ultérieur prévu.

³ Voir DEGRAVE, E., *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*, Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 et sv. (voir e.a.: CEDH, arrêt Rotaru c. Roumanie, 4 mai 2000) ; Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

II.4. Limitations des finalités

15. Les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes (article 5.1.b du RGPD).
16. Le commentaire d'article dispose que : « *Le registre public offre aux entreprises la garantie que le professionnel inscrit a la qualité pour exercer les activités ou, en d'autres termes, qu'il dispose de toutes les qualifications professionnelles requises pour cet exercice. Les clients potentiels peuvent consulter le registre pour entrer en contact avec des personnes exerçant les activités professionnelles.* »
17. L'Autorité constate qu'il s'agit d'une finalité déterminée, explicite et légitime. Comme expliqué au point 13, cette finalité devrait toutefois être également mentionnée dans le texte de l'avant-projet de loi.
18. De même, la finalité de l'échange des données avec les instances d'autres Etats membres devra être stipulée. L'avant-projet de loi mentionne uniquement que l'échange concerne la profession et les professionnels, ce qui ne permet pas de connaître la finalité déterminée, explicite et légitime de l'échange.
19. L'Autorité prend acte par ailleurs que l'échange entre les différents organes de l'Institut de données devra être nécessaire à l'accomplissement des missions légales et réglementaires de ces organes. Comme l'expliquent les travaux préparatoires relatifs à la disposition ayant inspiré cet article⁴, « *Cet échange ne pourra avoir lieu que s'il est nécessaire à la réalisation des missions du destinataire de l'information telles que fixées par ou en vertu de la loi, ce destinataire devant également être soumis au secret professionnel. En outre, cet échange doit s'inscrire dans la mission de celui qui transmet l'information. Une disposition légale ou réglementaire peut prévoir expressément l'échange d'informations entre certains organes. Dans le cadre de la revue de la qualité, un échange d'informations sera par exemple prévu entre le rapporteur et la commission revue qualité et entre ceux-ci et le Conseil.* »

II.5. Minimisation des données

20. Suivant l'article 30 de l'avant-projet de loi, le registre reprend les données suivantes du professionnel⁵ : le nom, le numéro d'inscription et les données d'identification ; l'adresse du

⁴ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2418/54K2418002.pdf>, pp. 3 et 4.

⁵ L'Autorité vise par ce terme aussi bien les professionnels proprement dits que les personnes visées à l'article 29, alinéas 2 et 3 et à l'article 32, alinéa 1, 1° et 2° de l'avant-projet de loi.

cabinet ; la qualité ; la langue ; et la date de prestation de serment. Le cas échéant figurent également le réseau dont fait partie le professionnel et le numéro d'entreprise.

21. L'Autorité en prend acte et rappelle que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (article 5.1.c du RGPD).
22. L'Autorité appuie la remarque du Conseil d'Etat sur la signification différente des concepts « données d'identification » du texte en français et « contactgegevens » de la version en néerlandais. Compte tenu de l'utilisation de la notion « données de contact » dans l'exposé des motifs en français, elle invite le demandeur à retenir ce concept qui est plus restreint dans le texte de l'avant-projet de loi.
23. Les types de données concernées ne sont en revanche pas précisées en ce qui concerne l'échange de données à caractère personnel avec d'autres instances et entre les organes de l'Institut. Conformément à l'article 6.3 du RGPD (cf. point 13 ci-dessus), elle invite le demandeur à apporter cette précision. L'autorité considère néanmoins que le nouvel Institut n'est pas une autorité publique au sens de l'article 5 de la LTD et n'est pas soumise à l'obligation prescrite à l'article 20 de la LTD de formaliser les transferts de données à caractère personnel à toute autre autorité publique, en l'espèce les instances d'autres Etats membres, par un protocole.
24. Par ailleurs, l'avant-projet de loi ajoute que « *le Roi peut, après avis du Conseil de l'Institut, compléter le registre public de données supplémentaires relevantes pour l'exercice de la profession* ». A l'instar du Conseil d'Etat, l'Autorité estime que la délégation au Roi est trop peu délimitée et soutient sa proposition de ne pas parler de données supplémentaires « relevantes » pour l'exercice de la profession mais bien de données supplémentaires « ayant un lien direct » avec l'exercice de la profession. De plus ces données supplémentaires devront être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités du registre.

II.6. Responsabilité du traitement

25. La désignation du responsable du traitement quant aux traitements de données à caractère personnel de l'Institut ne ressort pas de la formulation actuelle de l'avant-projet de loi. L'article 31 de l'avant-projet de loi mentionne que « *Le Conseil de l'Institut est chargé de la tenue et du traitement des données du registre public.* » Cette compétence est confirmée à l'article 72, alinéa 1, 1° de l'avant-projet de loi. L'article 62, 3° de l'avant-projet de loi dispose quant à lui que l'Institut a pour mission la tenue d'un registre public. L'exposé des motifs mentionne à son tour que « *L'Institut est chargé du traitement des données.* » Par ailleurs, l'article 60, 8 de l'avant-

projet de loi dispose que l'Institut a pour mission *l'échange de données avec les instances d'autres Etats membres en ce qui concerne la profession et les professionnels*, et l'article 72, 8° de l'avant-projet de loi stipule que le Conseil de l'Institut est compétent pour l'échange d'informations et de données avec les instances des autres Etats membres en ce qui concerne la profession⁶.

26. Pour plus de clarté, l'Autorité prie le demandeur de désigner par ailleurs un unique responsable du traitement proprement dit dans l'avant-projet de loi, conformément à l'article 4.7) du RGPD. L'article 6.3 dispose également que la base légale qui fonde le traitement doit contenir les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement. Afin de pouvoir déterminer pleinement cette licéité, la désignation du responsable du traitement dans la loi est essentielle (v. également le considérant 50 du RGPD).

II.7. Destinataires

27. L'Autorité prend acte que le registre est public, à l'instar du registre des réviseurs d'entreprises.
28. L'article 6.3 dispose que la base juridique du traitement doit mentionner les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées. Si les destinataires potentiels des échanges internes sont précisés, le texte de l'avant-projet relatif à la mission de l'Institut d'échange d'informations et de données en ce qui concerne la profession et les professionnels fait simplement état des instances d'autres Etats membres, sans autre précision. L'Autorité invite le demandeur à plus de précision à cet égard.

II.8. Conservation des données

29. L'article 33 prévoit que lorsque le professionnel le demande, il est désinscrit du registre public et perd par conséquent sa qualité.
30. L'Autorité en prend acte et rappelle que les données à caractère personnel doivent être conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (article 5.1.e du RGPD). Les données des personnes qui n'exercent plus la profession ou ont pris leur retraite doivent en principe être détruites.

⁶ De manière assez curieuse, le texte de l'avant-projet ne mentionne pas explicitement ici les professionnels.

II.9. Droits de la personne concernée

31. L'Autorité rappelle les droits de la personne concernée, singulièrement les droits d'information, d'accès, de rectification, d'effacement et d'opposition prévus dans le RGPD.
32. Elle précise que la licéité du traitement ultérieur n'exempte pas de l'obligation d'information de la personne concernée au sujet des autres finalités poursuivies dans le cadre du traitement ultérieur et de ses droits, y compris le droit de s'opposer au traitement (considérant 50 du RGPD).

II.10. Sécurité des données

33. Afin d'assurer leur intégrité, l'Autorité rappelle que les données devront être traitées de façon à garantir une sécurité appropriée (article 5.1.f du RGPD). Les règles stipulées à l'article 32 du RGPD devront être respectées.
34. L'Autorité invite le demandeur à y être également attentif dans le cadre de l'arrêté royal qui pourra fixer les modalités du registre public (article 32, alinéa 2 de l'avant-projet de loi).

II.11. Délégué à la protection des données

35. Le nouvel Institut est à l'instar des actuels Instituts une organisation professionnelle de droit public. A ce titre, conformément à l'article 37.1.a du RGPD, le nouvel Institut doit en tout état de cause désigner un délégué à la protection des données en charge de la fonction et des missions mentionnées aux articles 38 et 39 du RGPD.
36. L'Autorité invite à prévoir cette désignation dans le texte de l'avant-projet de loi.

II.12. Accès aux données du Registre national

37. Les actuels Instituts se sont vus octroyer des autorisations d'accès à certaines données du Registre national et/ou d'utilisation du numéro du Registre national par l'ancien Comité sectoriel du Registre national⁷.

⁷ Délibération RN n° 43/2014 du 4 juin 2014 (effective depuis le 3 novembre 2014), https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/d%C3%A9lib%C3%A9ration_RN_43_2014.pdf ; délibération RN 11/2016 du 2 mars 2016 (effective depuis le 11 mai 2017), https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/d%C3%A9lib%C3%A9ration_RN_11_2016.pdf.

38. L'Autorité note qu'aux termes de l'article 61, alinéa 3 de l'avant-projet de loi, le nouvel Institut dispose des droits des actuels Instituts. Cela étant, ces autorisations ont été attribuées pour des finalités particulières.
39. Si l'Institut souhaite adapter les autorisations qui lui ont été accordées, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur la future procédure d'accès prévue aux articles 10 et suivants du projet de loi portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population adopté le 14 novembre 2018⁸, sur lequel l'Autorité avait rendu un avis d'initiative⁹.

II.13. Traitements induits de données à caractère personnel

40. Par ailleurs, l'Autorité note que l'avant-projet de loi prévoit une supervision par le nouvelle Institut de l'accès à la profession, de la formation permanente et de l'exercice de la profession (v. l'article 62, 2° et 4°-7° de l'avant-projet de décret qui prévoit la compétence de l'Institut à cet égard¹⁰ et les dispositions éparses de l'avant-projet de loi quant à cette supervision : les articles 11, 13 et 17 ; le Chapitre 7 ; le Chapitre 11).
41. La supervision de l'accès à la profession par l'organisation d'un examen d'admission et d'un stage, ainsi que d'un examen d'aptitude, la supervision de la formation permanente et la supervision de l'exercice de la profession au moyen d'une procédure disciplinaire impliquent différents traitements de données à caractère personnel.
42. L'Autorité note que les éléments essentiels des traitements de données énumérés à l'article 6.3 du RGPD (v. point 13) ne sont pas spécifiquement abordés dans les dispositions de l'avant-projet de loi relatives aux différentes formes de supervision. A cet égard, l'Autorité note que certaines dispositions relatives à la supervision font état de l'établissement d'un dossier au nom du professionnel auprès de L'Institut. Ce dossier pourrait cristalliser le traitement des données à caractère personnel des professionnels par l'Institut dans le cadre de la supervision et être encadré par des dispositions spécifiques reprenant les éléments visés à l'article 6.3 du RGPD, notamment les finalités des différents traitements dans le cadre de la supervision, les types de données traitées en fonction de ces différentes finalités et leurs durées de conservation en fonction de ces finalités.

⁸ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3256/54K3256006.pdf>.

⁹ Avis n° 106/2018 du 17 octobre 2018, https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_106_2018.pdf.

¹⁰ V. l'article 72, alinéa 1, 3°, 5°, 6°, 9° et 11° de l'avant-projet de loi pour les compétences spécifiques du Conseil de l'Institut à cet égard.

III. CONCLUSION

43. L'Autorité prend acte des dispositions relatives au registre public et à l'échange de données. Elle attire néanmoins l'attention du demandeur sur une série de points destinés à assurer la protection des données à caractère personnel des professionnels concernés et invite particulièrement le demandeur à :

- stipuler dans l'avant-projet de loi les finalités du traitement des données à caractère personnel des professionnels dans le registre et de l'échange des données avec les instances d'autres Etats membres (points 18 et 19) ;
- utiliser le concept de « données de contact » plutôt que « données d'identification » (point 22) ;
- préciser les types de données concernées par les échanges de données à caractère personnel (point 23) ;
- mieux délimiter les données supplémentaires du Registre que le Roi peut prévoir (point 24) ;
- désigner de manière univoque le responsable du traitement des données des professionnels dans le cadre des missions du nouvel Institut (point 26) ;
- préciser les instances d'autres Etats membres auxquelles les données des professionnels peuvent être communiquées (point 28) ;
- prévoir la désignation d'un délégué à la protection des données (point 36) ;
- encadrer les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la supervision (point 42).

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité émet un avis **favorable** sur les dispositions de l'avant-projet de loi ayant trait à la matière de la protection des données à caractère personnel, moyennant la prise en compte de ses remarques spécifiques résumées au point 43.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere