



Avis n° 17/2020 du 21 février 2020

Objet : Demande d'avis relatif à plusieurs dispositions d'un avant-projet de loi portant des dispositions diverses relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces (CO-A-2019-220)

L'Autorité de protection des données (ci-après l' "Autorité") ;

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

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Alexander De Croo, Vice-Premier ministre et ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale et ministre de la Coopération au développement, reçue le 19/12/2019 ;

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

Émet, le 21 février 2020, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le Vice-Premier ministre et ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale et ministre de la Coopération au développement (ci-après le demandeur) sollicite l'avis de l'Autorité sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces (ci-après l'avant-projet), en particulier concernant les articles 10, 13, 15, 19, 32, points (o) et (p), 35, 43, 44, 2°, 54, 3°, 55, 63, 67, 68, 76, 79, 2°, 80, 7°, 81, 86, 114, 116, 118, 121, 123, 124, 125, 128, 129, 131, 132, 134, 135, 137, 152, 153, 158 et l'Annexe I.

Contexte

2. L'avant-projet vise à transposer la cinquième directive anti-blanchiment¹. *L'objectif de cette cinquième directive anti-blanchiment est que l'Union européenne soit mieux armée pour lutter contre le financement du terrorisme et puisse garantir une plus grande transparence des opérations financières et des sociétés, autres entités juridiques, trusts et constructions similaires. La directive a non seulement pour but de détecter et d'analyser le blanchiment de capitaux mais aussi de le prévenir. Une plus grande transparence pourrait avoir un effet fortement dissuasif.*² [NdT : traduction libre réalisée par le Secrétariat de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle]

3. La cinquième directive anti-blanchiment étend tout d'abord le champ d'application du cadre réglementaire aux 'entités assujetties' suivantes :

- toutes les autres personnes que les auditeurs, experts-comptables externes et conseillers fiscaux dont la principale activité économique ou professionnelle consiste à fournir (in)directement une aide, une assistance ou des conseils en matière fiscale ;
- les agents immobiliers ou intermédiaires dans le cadre de la location de biens immeubles si le loyer mensuel s'élève à minimum 10 000 euros ;
- les prestataires de services de monnaies virtuelles et de portefeuilles de conservation et
- les personnes qui négocient des œuvres d'art ou les intermédiaires si la valeur de la transaction s'élève à au moins 10 000 euros.

¹ Il s'agit de la Directive (UE) 2018/843 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 *modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement*

² Voir les considérants préables à la cinquième directive anti-blanchiment et l'Exposé des motifs de l'avant-projet, p. 2 e.s.

4. Une deuxième adaptation importante du cadre législatif existant concerne la conservation d'informations sur les bénéficiaires effectifs dans un registre central ("Ultimate Beneficial Owner ou registre UBO")³ ; l'accès à ce registre⁴ et l'interconnexion des différents registres nationaux⁵.

5. La cinquième directive anti-blanchiment comporte aussi un autre élément neuf, à savoir l'introduction de l'obligation d'enregistrement pour les prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales et les prestataires de services de portefeuilles de conservation, afin d'accroître la transparence et de surveiller l'utilisation des monnaies virtuelles.

6. Dans le cadre de la vigilance à l'égard des clients, l'identification et la vérification des clients peuvent à présent également se faire à distance et par voie électronique (voir le règlement eIDAS pour Electronic IDentification Authentication and trust Services (eIDAS)⁶). La cinquième directive anti-blanchiment dispose que le cas échéant, cela implique également des moyens d'identification électronique reconnus par des autorités nationales.

7. La cinquième directive anti-blanchiment prévoit aussi des règles renforcées en matière d'échange d'informations et d'accès à ces informations. Il s'agit tout d'abord de l'obligation de mettre en place des mécanismes automatisés centralisés pour les comptes bancaires et les comptes de paiement (> point de contact central pour les comptes et les contrats financiers auprès de la Banque nationale de Belgique), obligation qui a déjà été transposée en droit belge⁷. Il s'agit aussi de possibilités renforcées pour les Cellules de renseignement financier (ci-après CRF) d'obtenir toute information dont elles ont besoin⁸. Enfin, la cinquième directive anti-blanchiment prévoit un accès pour les

³ Le registre UBO est un registre centralisé qui contient des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités juridiques qui sont visées dans la réglementation ; il s'agit de sociétés, d'asbl, de fondations, de trusts, de fiducies et de constructions similaires aux trusts et aux fiducies. Le registre a pour but d'identifier les personnes physiques qui exercent un pouvoir ou un contrôle sur les entités assujetties ou qui possèdent en dernier ressort une entité assujettie. Il s'agit donc de pouvoir établir qui se trouve effectivement derrière une construction juridique (pouvoir) ou retire un avantage financier de la construction juridique (participation suffisante), et ce afin de renforcer sa position dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes.

⁴ Ainsi, l'accès aux informations essentielles sur les bénéficiaires effectifs d'entités juridiques actives dans l'Union européenne est accordé à tous, sans qu'un intérêt légitime doive être démontré. L'accès aux informations essentielles sur les bénéficiaires effectifs de trusts et de structures similaires suppose toutefois toujours que l'on puisse démontrer un intérêt légitime.

Certes, les États membres peuvent refuser, sur une base individuelle, l'accès si les bénéficiaires effectifs étaient exposés à un risque disproportionné par exemple de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion de fonds, de violence ou d'intimidation.

⁵ Les dispositions relatives au registre UBO ont en grande partie été transposées dans l'arrêté royal du 30 juillet 2018 *relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO*. En la matière, la Commission de la protection de la vie privée (ci-après la "CPVP"), prédécesseur en droit de l'Autorité, a émis l'avis n° 43/2018 du 23 mai 2018.

⁶ Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 *sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE*.

⁷ La transposition en droit belge a été effectuée par la loi du 8 juillet 2018 *portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt* et par 2 arrêtés d'exécution du 7 avril 2019. En la matière, la CPVP a émis l'avis n° 15/2018 du 28 février 2018.

⁸ En Belgique, il s'agit de la Cellule de Traitement des Informations Financières (ci-après la CTIF) qui, en vertu de l'article 81 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*, dispose déjà de ces pouvoirs et prérogatives.

autorités compétentes et la Cellule de Traitement des Informations Financières (ci-après CTIF) aux données collectées par le cadastre⁹.

8. La directive anti-blanchiment vise également une amélioration de la coopération entre les autorités compétentes nationales et internationales. Ainsi, l'échange d'informations ou d'assistance entre autorités compétentes ne peut pas être interdit ou ne peut pas être soumis à des conditions déraisonnables ou extrêmement restrictives (comme par ex. le secret professionnel ou l'utilisation de différentes définitions/terminologies dans différents pays).

9. En outre, la cinquième directive anti-blanchiment instaure notamment encore les modifications suivantes :

- limitation de l'utilisation de cartes prépayées anonymes (la limite passe de 250 à 150 euros) et limitation du retrait anonyme d'espèces à 50 euros au lieu de 100 euros ;
- harmonisation des obligations/mesures de vigilance plus strictes à l'égard de la clientèle dans le chef des entités assujetties en cas de relations d'affaires ou de transactions impliquant des pays tiers qui sont considérés par la Commission européenne comme à haut risque ;
- obligation pour les États membres et la Commission européenne de tenir une liste actualisée des fonctions considérées comme fonctions publiques importantes ;
- obligation, pour les États membres, d'instaurer une protection de ce qu'on appelle les "lanceurs d'alerte" qui ont signalé, en interne ou à une CRF, un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

10. Le considérant 51 préalable à la cinquième directive anti-blanchiment dispose que la directive "*respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'entreprise*".

11. Les articles de l'avant-projet - qui doit transposer en droit belge la cinquième directive anti-blanchiment susmentionnée - qui sont soumis pour avis apportent plusieurs modifications dans les réglementations suivantes :

- la loi du 22 février 1998 *fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique* ;
- la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces* ;
- la loi du 17 mars 2019 *relative aux professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal* et
- le *code des sociétés et des associations*.

⁹ La CTIF dispose déjà d'un accès électronique au cadastre en vertu d'une délibération de l'ancien Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale (AF n° 18/2018 du 3 mai 2018). L'accès de la CTIF et des autorités de contrôle est à présent aussi ancré légalement dans l'avant-projet.

12. Lesdites dispositions de l'avant-projet sont confrontées ci-après au RGPD et à la LTD.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a) Généralités

13. Une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la *Constitution* et de l'article 6.3 du RGPD nous apprend que toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une 'disposition légale suffisamment précise' qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise doit définir les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique¹⁰. Dans ce cadre, il s'agit au moins :

- des finalités déterminées, explicites et légitimes ;
- des (catégories de) données à caractère personnel qui sont pertinentes et non excessives ;
- des (catégories de) personnes concernées ;
- du délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
- de la désignation du responsable du traitement.

14. Cela n'empêche évidemment pas que, pour autant que les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel envisagés soient définis dans l'avant-projet de loi, des modalités d'exécution plus détaillées puissent être laissées au Roi, certes, après avis complémentaire de l'Autorité, conformément à l'article 36.4 du RGPD

b) Modifications apportées à la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique

15. Dans le cadre de la coopération entre autorités compétentes chargées de la surveillance des établissements de crédit et des établissements financiers telle que définie à l'article premier point 37 de la cinquième directive anti-blanchiment, l'avant-projet (articles 13, 15 et 19) prévoit une liste d'instances avec lesquelles la Banque nationale de Belgique peut partager des informations confidentielles, pour quelles finalités et sous quelles conditions. Il s'agit de communications à des autorités nationales et internationales qui, en vertu de dispositions du droit européen ou national, sont chargées de la surveillance des établissements de crédit et des établissements financiers dans le cadre de cette mission réglementaire. L'Autorité en prend acte.

¹⁰ 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 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

16. Dans la mesure où les informations communiquées par l'autorité réceptrice seraient divulguées à des tiers¹¹, l'avant-projet doit aussi prévoir explicitement que la Banque nationale de Belgique ne peut consentir à une telle communication que si celle-ci est compatible avec la finalité dans le cadre de laquelle ces informations ont été transmises et repose donc sur une obligation réglementaire dans le chef de l'autorité réceptrice. En effet, en vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être utilisées ultérieurement d'une manière qui soit incompatible avec la finalité initiale.

17. Lorsque la communication est effectuée vers une autorité d'un pays tiers, l'article 13 de l'avant-projet prévoit qu'en la matière, un accord de coopération doit être conclu. L'Autorité rappelle que dans ce cadre, les dispositions en matière de transfert de données à caractère personnel à des pays tiers du Chapitre V du RGPD (articles 44 e.s.) doivent être respectées, afin de garantir une protection adéquate des données à caractère personnel.

c) Modifications apportées 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 (ci-après la loi anti-blanchiment)

18. Conformément à l'article premier, point 1 de la cinquième directive anti-blanchiment, l'avant-projet étend, en son article 32, le champ d'application du cadre réglementaire aux 'entités assujetties' suivantes :

- les prestataires de services de monnaies virtuelles et de portefeuilles de conservation ;
- les personnes physiques ou morales dont la principale activité économique ou professionnelle consiste à fournir (in)directement une aide, une assistance ou des conseils en matière fiscale ;
- les personnes qui négocient des œuvres d'art ou les intermédiaires si la valeur de la transaction s'élève à au moins 10 000 euros.

19. Afin de transposer l'article premier, point 29 de la cinquième directive anti-blanchiment, l'article 32 de l'avant-projet prévoit également que le Roi élaborera une obligation d'enregistrement/d'inscription auprès de l'Autorité belge des services et marchés financiers, ou 'Financial Services and Market Authority' (ci-après la FSMA) pour les prestataires de services susmentionnés de monnaies virtuelles et de portefeuilles de conservation.

Comme cela a déjà été précisé ci-dessus, une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la *Constitution* et de l'article 6.3 du RGPD nous apprend que toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une 'disposition légale suffisamment précise'. Cela n'empêche pas que, pour autant que les éléments essentiels du traitement de données

¹¹ Voir l'article 13 de l'avant-projet qui insère l'article 36/13, § 2, 1° et 4° dans la loi susmentionnée du 22 février 1998 et l'article 15 de l'avant-projet qui remplace l'article 36/14, § 2, 1° et 3° dans la loi susmentionnée du 22 février 1998.

à caractère personnel envisagé soient définis dans la loi proprement dite (voir les points 13 et 14), certaines modalités d'exécution puissent être laissées au Roi (après avis complémentaire de l'Autorité, conformément à l'article 36.4 du RGPD). Il convient de retravailler l'avant-projet en ce sens.

20. L'article 35 de l'avant-projet prévoit que - pour autant que cela soit utile aux fins de la prévention du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme - les entités assujetties faisant partie d'un groupe puissent échanger aussi au sein du groupe des informations pertinentes relatives à leurs clients et aux éventuels soupçons en la matière (sauf instructions contraires de la CTIF). Bien que l'article 13 de la loi anti-blanchiment le prévoyait déjà implicitement, l'article 35 de l'avant-projet doit tenir compte d'une critique formulée par la Commission européenne concernant la transposition en droit belge de l'article 45, paragraphe 8, deuxième phrase de la quatrième directive anti-blanchiment (Directive (UE) 2015/849)¹².

L'Autorité prend acte de la précision formulée à l'article 35 de l'avant-projet selon laquelle l'échange d'informations précité doit s'effectuer dans des conditions fournissant des garanties satisfaisantes en matière de confidentialité, de protection des données à caractère personnel et d'utilisation des informations échangées, y compris des garanties pour en prévenir la divulgation.

21. Les articles 43, 55 et 63 de l'avant-projet prévoient, dans le cadre de la vigilance des entités assujetties à l'égard de leurs clients, que l'identification et la vérification de ces clients peuvent également se faire sur la base d'une identification électronique, en faisant référence à ce sujet à la loi du 18 juillet 2017 *relative à l'identification électronique*. En la matière, l'Exposé des motifs mentionne la carte d'identité électronique avec lecteur de carte, itsme ou un code SMS relié à une personne qui ne sont proposés qu'au sein du service d'authentification ('CSAM'). L'Autorité prend acte de cette transposition de l'article premier, point 8 de la cinquième directive anti-blanchiment.

22. L'article 54 de l'avant-projet répond à l'obligation des États membres (conformément à l'article premier, point 12 de la cinquième directive anti-blanchiment) de tenir une liste actualisée des fonctions qui sont considérées comme fonctions publiques importantes. Cette liste qui doit être transmise à la Commission européenne ne contient que les dénominations des fonctions en question, sans que celles-ci ne soient associées à des personnes physiques. L'annexe I de l'avant-projet reprend la liste exhaustive de ces fonctions.

L'Autorité constate que cette liste constitue une précision de l'énumération des fonctions publiques importantes telles que déjà définies à l'article 4, 28° de la loi anti-blanchiment ; cette liste ne soulève aucune remarque particulière. L'Autorité attire toutefois l'attention sur le fait que la compétence déléguée au Roi d'actualiser la liste figurant dans l'annexe de l'avant-projet ne peut pas outrepasser

¹² Voir la p. 62 de l'Exposé des motifs de l'avant-projet.

les limites des définitions reprises à l'article 4, 28° de la loi anti-blanchiment. Ceci doit être précisé explicitement en tant que tel dans l'avant-projet.

23. L'article 67 de l'avant-projet concerne une adaptation formelle de la formulation de l'article 64 de la loi anti-blanchiment qui fait référence à la réglementation applicable en matière de protection des données (depuis 2018, il s'agit en effet du RGPD, de la LTD et de la LCA). L'Autorité en prend acte.

24. L'article 68 de l'avant-projet reformule la limitation déjà existante des droits de la personne concernée (voir l'article 65 de la loi anti-blanchiment) à la lumière de l'article 23 du RGPD en la matière. L'article 23 du RGPD autorise les États membres à prévoir, dans certaines limites déterminées et pour des objectifs spécifiques, des exceptions aux droits des personnes concernées.

L'Autorité souligne d'abord qu'il s'agit ici bel et bien d'une possibilité de 'limitation' de ces droits et nullement d'une possibilité de déclarer ces droits non applicables (comme la formulation actuelle de l'article 65 de la loi anti-blanchiment le laisse supposer). Ceci découle incontestablement de l'article 23 du RGPD et de l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : on ne peut pas porter atteinte à l'essence des droits des personnes concernées.

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

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

Les finalités spécifiques pour lesquelles cette limitation des droits des personnes concernées est possible sont énumérées à l'article 23.1 du RGPD.

25. On peut déduire de l'Exposé des motifs de l'article 68 de l'avant-projet et de l'article 64 de la loi anti-blanchiment (tel que modifié par l'article 67 de l'avant-projet) que la limitation des droits des personnes concernées repose sur l'article 23.1.d) du RGPD ("*la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y*

compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces"). Cela doit être précisé explicitement dans l'article en question de l'avant-projet proprement dit.

26. L'Autorité constate en outre que l'article 68 de l'avant-projet (tel qu'expliqué dans l'Exposé des motifs) prévoit une limitation de tous les droits des personnes concernées, plus précisément de ceux prévus aux articles 12 à 22 et 34 du RGPD, *" et ceci afin de permettre aux entités assujetties, à leurs autorités de contrôle respectives et à la CTIF d'accomplir leurs tâches comme il convient aux fins de la présente loi ; ou d'éviter qu'il soit fait obstacle aux demandes de renseignements, analyses, enquêtes ou procédures à caractère officiel ou judiciaire, menées aux fins de la présente loi et 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."*

Cette exception à tous les droits des personnes concernées, formulée de manière extrêmement large, dans le chef de toutes les entités assujetties et des contrôleurs et concernant manifestement toutes les données à caractère personnel traitées par ces instances ne répond nullement aux dispositions spécifiques minimales requises par l'article 23.2 du RGPD et n'apporte qu'une plus-value minimale garantissant le maintien du contenu essentiel des droits et libertés fondamentaux dans une société démocratique (ainsi, il n'y a par exemple aucune indication de l'application dans le temps de ces limitations, ni la moindre délimitation des catégories de données à caractère personnel qui en feront l'objet¹³, ...).

En outre, l'Autorité, tout comme son prédécesseur¹⁴, est contre l'instauration (ou le maintien après la mise en application du RGPD) d'un système d'accès indirect avec l'intervention de l'Autorité dans le cadre duquel la personne concernée ne reçoit qu'un message précisant qu' *" il a été procédé aux vérifications nécessaires"*¹⁵. Il s'agit en effet d'un système lourd et administrativement pesant, sans plus-value ni satisfaction pour la personne concernée, et qui est contraire au principe d' *'accountability'* (responsabilité) du RGPD ; il s'agit également d'un système qui exclut une possibilité de recours¹⁶ effectif en la matière auprès de l'Autorité. En effet :

- la communication, par l'Autorité, à la personne concernée du message l'informant *" qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires et du résultat en ce qui concerne la licéité du traitement en question"* paraît extrêmement inopportun étant donné qu'à présent, l'Autorité n'est pas en mesure de procéder aux vérifications nécessaires en la matière. Il n'est pas question de charger l'Autorité d'une enquête approfondie au sens des articles 64 et suivants de la LCA afin de confirmer la licéité des traitements

¹³ Il faut toutefois faire une distinction ici entre d'une part une identification plutôt objective des (caractéristiques des) clients/opérations et d'autre part le lien avec des soupçons au niveau du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et/ou le signalement de ces soupçons.

¹⁴ Voir également l'avis n° 34/2018 du 11 avril 2018 (points 20 e.s.) ; l'avis n° 80/2018 du 5 septembre 2018 (points 15 e.s.) ; l'avis n° 84/2018 du 14 septembre 2018 (points 21 e.s.) et l'avis n° 06/2019 du 16 janvier 2019 (points 8 e.s.).

¹⁵ Voir l'article 65 de la loi anti-blanchiment, tel que modifié par l'article 68 de l'avant-projet.

¹⁶ Dans le cadre d'une plainte formelle concernant le mode de réponse à une demande d'exercice des droits des personnes concernées, qui est éventuellement introduite auprès de l'Autorité et au sujet de laquelle la Chambre Contentieuse de l'Autorité devra se prononcer, après une enquête éventuelle du Service d'Inspection de l'Autorité.

de données dans le chef de chaque entité ou contrôleur assujetti. La communication d'une telle confirmation sans avoir procédé effectivement aux vérifications nécessaires reviendrait à confirmer la licéité de traitements sans les avoir analysés. En outre, une telle confirmation empêcherait l'Autorité d'exercer pleinement par la suite ses compétences de contrôle, d'enquête et éventuellement de sanction vis-à-vis de traitements au sujet desquels elle s'est déjà prononcée dans le cadre d'un système d'accès indirect,

- la procédure d'accord entre l'Autorité, la CTIF et l'entité assujettie concernée visant à déterminer ensemble si les données à caractère personnel en question peuvent quand même être communiquées à la personne concernée (pour autant que cela ne compromette pas la finalité de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme) est une mission qui ne peut pas être confiée à l'Autorité¹⁷. Une telle mission ne fait pas partie des compétences attribuées à l'Autorité en vertu de la LCA. En outre, elle est contraire au principe d' 'accountability' (responsabilité) du RGPD selon lequel il appartient à l'entité en question (éventuellement en concertation avec la CTIF) d'évaluer si et dans quelle mesure on peut accéder à une demande d'exercice du droit d'accès (ou d'un des autres droits conférés aux personnes concernées en vertu du RGPD).

En outre, on ne justifie aucunement les raisons pour lesquelles un tel système d'accès indirect (qui n'est appliqué presque nulle part en Europe) serait indispensable pour les entités, contrôleurs et autorités en question, alors que les services d'inspection financière/fiscale¹⁸ ainsi que l'inspection sociale¹⁹ peuvent de toute évidence parfaitement fonctionner sans un tel système.

Bien que l'article 41 de la LTD prévoit pour la CTIF que le législateur pourrait prévoir un accès indirect via l'Autorité de protection des données (il ne s'agit donc nullement d'une obligation), le raisonnement susmentionné s'applique aussi *in extenso* à cette instance.

L'Autorité attire aussi l'attention sur l'importance d'informer les personnes concernées quant au droit d'introduire une plainte auprès de l'Autorité, en tant qu'élément faisant partie des garanties visant à prévenir tout abus et à protéger les droits et libertés des personnes concernées.

27. L'Autorité doit en conclure que l'article 65 de la loi anti-blanchiment, tel que modifié par l'article 68 de l'avant-projet, ne passe pas le test de l'article 23.2 du RGPD. Des précisions et une reformulation s'imposent.

¹⁷ Une telle procédure n'est pas conforme à l'indépendance dont doit faire preuve l'Autorité dans l'exercice de ses missions et pouvoirs (voir l'article 52 du RGPD).

¹⁸ Voir la Section 10 du Chapitre 2 de la loi du 3 août 2012 *portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions*.

¹⁹ Voir le Chapitre 5/1 du Titre 5 du Code pénal social (art. 100/15 e.s.).

28. L'article 76 de l'avant-projet prévoit explicitement que la CTIF est le responsable du traitement²⁰ pour les données à caractère personnel qu'elle traite dans le cadre de la loi anti-blanchiment²¹ pour les finalités visées à l'article 76 de la loi anti-blanchiment. L'avant-projet prévoit également un délai de conservation maximal pour les données à caractère personnel traitées par la CTIF, plus précisément un délai de 10 ans à dater de leur réception.

L'Autorité constate que l'avant-projet satisfait ainsi à l'exigence de l'article 6.3 du RGPD (lu conjointement avec l'article 8 de la CEDH et l'article 22 de la Constitution) selon laquelle la réglementation qui encadre le traitement de données à caractère personnel devrait en principe au moins mentionner les éléments essentiels de ce traitement (dont les finalités, les catégories de données à caractère personnel, les catégories de personnes concernées, le délai de conservation et le responsable du traitement) (voir le point 13).

29. La précision apportée par l'article 79 de l'avant-projet à l'article 81 de la loi anti-blanchiment concernant l'accès déjà existant pour la CTIF au point de contact central des comptes et contrats financiers auprès de la Banque nationale de Belgique est une transposition littérale de l'article premier, point 19 de la cinquième directive anti-blanchiment qui prescrit en la matière un accès direct, immédiat et non filtré (voir le point 7).

30. L'article 80 de l'avant-projet prévoit que la CTIF peut donner accès à des informations confidentielles à l'Autorité belge de protection des données, dans la mesure où ces informations sont nécessaires à l'exercice des tâches de ladite autorité. L'Autorité en prend acte.

31. L'article 86 de l'avant-projet transpose l'article premier, point 20 de la cinquième directive anti-blanchiment afin que la CTIF et les autorités de contrôle visées à l'article 85 de la loi anti-blanchiment aient accès aux informations cadastrales de l'Administration générale de la documentation patrimoniale en vue d'identifier en temps utile les personnes physiques ou morales propriétaires d'un bien immobilier, et ce dans le cadre de leurs compétences en vertu de la loi anti-blanchiment.

L'accès au cadastre est ainsi ancré dans la loi²².

²⁰ L'article 4.7) du RGPD dispose que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné en tant que tel dans cette réglementation. Il importe en effet que les personnes concernées sachent à qui s'adresser en vue d'exercer et de faire respecter les droits que leur confèrent les articles 12 à 22 du RGPD. Cela permet aussi de clarifier l'application des articles 5.2, 13, 14, 26 et 28 du RGPD.

²¹ Il s'agit des données à caractère personnel contenues dans les déclarations de soupçons, les informations et les renseignements complémentaires reçus des entités assujetties, de leurs autorités de contrôle, ainsi que des données à caractère personnel contenues dans les informations, les renseignements complémentaires, les jugements et autres informations reçues des autorités, cellules de renseignement financier et autres services en application des articles 79, 81, 82, 84, 121, 124 et 135 de la loi anti-blanchiment (voir la page 107 de l'Exposé des motifs de l'avant-projet).

²² La CTIF dispose déjà d'un accès électronique au cadastre en vertu d'une délibération de l'ancien Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale (AF n° 18/2018 du 3 mai 2018).

Les modalités de l'accès sont définies par l'arrêté royal du 30 juillet 2018 *relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux*²³.

32. Les articles 114 et suivants de l'avant-projet visent (en exécution de l'article premier, points 32 et 37 de la cinquième directive anti-blanchiment) une amélioration de la coopération entre les différentes autorités compétentes, dans la mesure où l'échange d'informations ou d'assistance entre les autorités compétentes n'est pas interdit ou n'est pas soumis à des conditions déraisonnables ou extrêmement restrictives, en particulier le secret professionnel (voir aussi le point 15).

33. L'article 121 de l'avant-projet se concentre en particulier sur la coopération entre la CTIF et les autres cellules de renseignement financier, en attirant explicitement l'attention sur le respect des articles 66 et suivants de la LTD concernant le transfert de données à caractère personnel à des pays tiers ou à des organisations internationales²⁴. L'Autorité en prend acte.

34. Les articles 128 et suivants de l'avant-projet retravaillent les dispositions de la loi anti-blanchiment concernant la coopération entre les autorités de contrôle et leurs homologues étrangères à la lumière de la cinquième directive anti-blanchiment.

Ainsi sont définies les instances avec lesquelles les autorités de contrôle belges peuvent partager des informations confidentielles, pour quelles finalités et sous quelles conditions. Il s'agit d'une coopération et d'un échange d'informations avec des autorités de contrôle étrangères qui, en vertu de dispositions de droit européen ou national, se sont vu confier des compétences de contrôle en matière de respect des obligations visant à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'Autorité en prend acte.

35. L'Autorité fait toutefois remarquer que les informations communiquées par l'autorité de contrôle réceptrice ne peuvent être utilisées pour d'autres finalités²⁵ que dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec la finalité dans le cadre de laquelle les informations ont été transmises et que ces autres finalités reposent donc sur une obligation réglementaire, dans le chef de l'autorité de contrôle, en matière de respect des obligations visant à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ceci doit encore être explicitement prévu dans l'avant-projet. En effet, en vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être utilisées ultérieurement d'une manière qui soit incompatible avec la finalité initiale.

²³ En la matière, le prédécesseur en droit de l'Autorité (la CPVP) a émis un avis favorable n° 29/2018 du 21 mars 2018.

²⁴ L'Exposé des motifs aborde également ce point en détail en faisant référence à des accords de coopération qui doivent être conclus, dans lesquels le principe de confidentialité de l'information échangée ainsi que le respect de la protection des données sont de mise (*Memorandum of Understanding/Egmont Principles for Information Exchange between FIU*) (voir les p. 137-140 de l'Exposé des motifs de l'avant-projet).

²⁵ Voir l'article 129 de l'avant-projet qui remplace l'article 131, 3° de la loi anti-blanchiment et voir l'article 132 de l'avant-projet qui insère l'article 131/2, 3° dans la loi anti-blanchiment.

36. Lorsque la communication est effectuée vers une autorité de contrôle d'un pays tiers, les articles 129 et 132 de l'avant-projet prévoient qu'en la matière, un accord de coopération doit être conclu. L'Autorité rappelle que dans ce cadre, les dispositions en matière de transfert de données à caractère personnel à des pays tiers du Chapitre V du RGPD (articles 44 e.s.) doivent être respectées, afin de garantir une protection adéquate des données à caractère personnel. En outre, l'Autorité attire l'attention sur le fait qu'il appartient à l'autorité de contrôle (belge) qui procède à la communication de s'assurer dans chaque cas concret que le pays tiers n'utilise également effectivement les données reçues que dans le cadre des finalités de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en vue desquelles la communication a eu lieu.

d) Modifications apportées à la loi du 17 mars 2019 relative aux professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal

37. Dans le cadre de l'extension du champ d'application du cadre réglementaire à quelques nouvelles 'entités assujetties', dont toute personne qui, à titre professionnel, fournit des conseils ou une assistance en matière fiscale, l'article 152 de l'avant-projet prévoit que l'Institut des Conseillers fiscaux et des Experts-comptables tient une liste de ces nouvelles entités assujetties dans son registre public, par analogie avec celle pour les experts-comptables et les conseillers fiscaux certifiés. Les finalités, les catégories de données, les catégories de personnes concernées et le délai de conservation de ce registre public sont précisés dans le Chapitre 5 de la loi susmentionnée du 17 mars 2019 et dans l'article 152 de l'avant-projet. L'Autorité en prend acte.

e) Modifications apportées au Code des sociétés et des associations

38. L'article 158 de l'avant-projet prévoit que le bénéficiaire effectif d'une entreprise ou d'une personne morale fournit toutes les informations afin de permettre à l'entreprise de satisfaire à ses obligations en tant qu'entité assujettie dans le cadre de la réglementation anti-blanchiment. L'Autorité constate que cette disposition transpose l'article premier, point 15 de la cinquième directive anti-blanchiment.

f) Divers

39. Par souci d'exhaustivité – et sans préjudice de toutes les autres obligations imposées par le RGPD et la LTD –, l'Autorité souligne l'obligation de tout responsable du traitement de vérifier la nécessité de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données (article 35 du

RGPD)²⁶ ²⁷. Par ailleurs, le demandeur indique lui-même dans le 'Formulaire de demande d'avis relatif à un projet de texte normatif' que les traitements de données à caractère personnel accompagnant le présent avant-projet présentent les caractéristiques suivantes :

- traitements de données sensibles et/ou hautement personnelles ;
- traitements à des fins de surveillance ou de contrôle ;
- traitements impliquant un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources ;
- traitements permettant d'aboutir à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées ;
- les traitements sont des traitements de données à caractère personnel à grande échelle ;
- les données traitées sont communiquées ou accessibles à des tiers et
- les droits des personnes concernées sont limités.

Étant donné que cela semble indiquer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées, les responsables du traitement concernés doivent réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données.

40. L'Autorité constate enfin qu'à l'article 31 de l'avant-projet, au point 35°/2, il est question dans la version néerlandaise de 'privésleutels'. La traduction néerlandaise correcte doit toutefois être 'private sleutels'.

PAR CES MOTIFS, l'Autorité

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet :

- le renvoi, aux articles 13 et 15 de l'avant-projet, au principe de finalité (et de compatibilité des finalités) pour la communication à des tiers d'informations que les autorités compétentes

²⁶ Pour des directives en la matière, voir :

- Informations sur le site Internet de l'Autorité : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/analyse-dimpact-relative-a-la-protection-des-donnees>

- Recommandation d'initiative de la CPVP n° 01/2018 du 28 février 2018 *concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données et la consultation préalable*.

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2018_2018.pdf)

- Lignes directrices du Groupe 29 (WP 248)

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01_fr.pdf).

²⁷ Une analyse d'impact relative à la protection des données peut d'ailleurs également être effectuée dès le stade de préparation de la réglementation. Voir à cet égard l'article 35.10 du RGPD et les points 90-91 de la recommandation de la CPVP n° 01/2018.

- en matière de surveillance des établissements de crédit et des établissements financiers ont reçues de la Banque nationale de Belgique (voir le point 16) ;
- l'enregistrement/inscription obligatoire auprès de la FSMA pour les prestataires de services de monnaies virtuelles et de portefeuilles de conservation doit être prévu(e) dans une disposition légale suffisamment précise comportant les éléments essentiels du traitement (voir le point 19) ;
 - la précision selon laquelle la compétence déléguée au Roi d'actualiser la liste en matière de fonctions publiques importantes (reprise en annexe de l'avant-projet) ne peut pas outrepasser les limites des définitions figurant à l'article 4, 28° de la loi anti-blanchiment (voir le point 22) ;
 - la reformulation de l'article 68 de l'avant-projet afin de répondre aux dispositions spécifiques minimales requises par l'article 23.2 du RGPD dans le cadre de la limitation des droits des personnes concernées, en supprimant un système d'accès indirect auprès de l'Autorité (voir les points 25-27) ;
 - le renvoi, aux articles 129 et 132 de l'avant-projet, au principe de finalité (et de compatibilité des finalités) pour la réutilisation des informations reçues par les autorités de contrôle étrangères pour des fins autres que celle dans le cadre de laquelle les informations leur ont été transmises (voir le point 35) ;

attire l'attention du demandeur sur l'importance de l'élément suivant :

- la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données par les responsables du traitement concernés (voir le point 39).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances