



## Avis n° 21/2009 du 2 septembre 2009

**Objet:** Projet d'arrêté royal portant application des articles 30, 32, 40 et 41 de la Loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (A/2009/020)

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 LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du ministre des Finances reçue le 17/07/2009;

Vu le rapport de Monsieur Poma ;

Émet, le 2 septembre 2009, l'avis suivant :

## I. INTRODUCTION

-----

1. Il a été demandé à la Commission d'émettre un avis sur le projet d'arrêté royal portant application des articles 30, 32, 40 et 41 de la Loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses<sup>1</sup>, ci-après "le projet".

## II. CONTENU DU PROJET

-----

2. Monsieur Didier Reynders, ministre des Finances, a soumis les articles 2 à 5 du projet d'arrêté royal portant application des articles 30, 32, quatrième alinéa, 40 deuxième alinéa et 41 cinquième alinéa de la Loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (I) (ci-après la loi-programme) pour avis à la Commission. Cette loi règle, entre autres, le sort des comptes, coffres et contrats d'assurances dormants.

3. Dans son avis du 24 septembre 2008, la Commission avait déjà émis un avis positif<sup>2</sup> sur l'exécution d'autres dispositions de cette même loi-programme (les articles 26 à 28, 31 et 36).

4. Alors que l'avis précédent portait surtout sur les dispositions d'exécution relatives aux divers actes des établissements dépositaires, le projet concerné règle diverses dispositions relatives aux traitements effectués par la Caisse de dépôt et de consignation (ci-après "la Caisse"). Il s'agit plus précisément de la fixation

- des conditions d'accès au registre des comptes dormants tenu par la Caisse (article 30 de la loi-programme) ;
- des conditions d'accès au registre des coffres dormants tenu par la Caisse (article 32, dernier alinéa de la loi-programme) ;
- des conditions d'accès au registre des prestations assurées tenu par la Caisse (article 40, premier alinéa de la loi-programme) ;
- des conditions d'accès au registre des données visées à l'article 38, premier alinéa de la loi-programme (article 40, deuxième alinéa de la loi-programme) ;
- du règlement du calcul des frais de gestion par la Caisse pour les avoirs déposés sous forme de titres ou de devises (article 41, cinquième alinéa de la loi-programme) ;
- des données que doit transmettre l'établissement loueur des coffres dormants à la Caisse (article 32, premier alinéa de la loi-programme).

---

<sup>1</sup> M.B., 7 août 2008.

<sup>2</sup> Avis n° 31/2008 du 24 septembre 2008

### III. EXAMEN GENERAL

-----

#### 1. Délimitation des traitements

5. Le projet concerne l'accès à diverses banques de données et divers registres et plus précisément :

- le registre des comptes dormants (article 30 de la loi-programme) ;
- le registre des coffres (article 32, dernier alinéa de la loi-programme) ;
- le registre des prestations assurées (article 40, premier alinéa de la loi-programme) ;
- le registre des données visées à l'article 38, premier alinéa de la loi-programme.

6. Le fait que l'AR ne suive pas la description du législateur et ne parle que d'un seul registre au lieu de quatre induit une certaine confusion. Pour une délimitation plus claire des traitements et pour faciliter l'accès externe il serait peut-être souhaitable d'utiliser un autre terme que le terme "registre". Cette remarque doit sa pertinence au fait que la personne concernée doit savoir à quelle banque de données elle doit adresser sa demande écrite d'accès conformément à l'article 10 de la LVP.

7. La Commission se demande si l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 du projet ne devrait pas être affiné.

#### 2. Responsable du traitement

8. La Caisse n'est pas explicitement désignée comme responsable du traitement des données à caractère personnel (dans les registres tenus conformément aux articles 30, 32 et 40 de la loi-programme).

9. Pourtant, selon la LVP, le responsable est "*la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. Lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance.*" (article 1<sup>er</sup>, § 4 de la LVP).

10. La Commission recommande que la Caisse ou l'administrateur désigné au sein de ce service soit explicitement désigné dans le projet comme le responsable du traitement au sens de la LVP. A

défaut de cette désignation, l'attribution de la responsabilité découlant de la LVP risquerait d'être compromise.

### 3. Modalités d'accès au "registre"

11. La Commission fait remarquer qu'il y a plusieurs imprécisions en ce qui concerne l'accès au registre.

#### 3.1. Confusion terminologique : "betrokkene" (personne concernée) n'est pas synonyme de "wettig belang" (intérêt légal)

12. Dans l'historique de la loi-programme, il semble y avoir une confusion entre les notions de "betrokken personen" (personnes concernées) (termes utilisés à l'article 10, § 1<sup>er</sup> de la LVP) et la notion de personnes ayant un "wettig belang" (un intérêt légal)(en dehors du champ d'application de l'article 10, § 1<sup>er</sup> de la LVP). Il ressort de l'avis du Conseil d'État relatif à la loi programme<sup>3</sup> que le représentant du ministre estime, à tort, ces deux notions interchangeable. Ces deux notions ne sont en effet pas interchangeables étant donné qu'elles couvrent des scénarios (champs d'application) différents qui peuvent ou non tomber sous l'article 10, § 1<sup>er</sup> de la LVP. Le projet ne peut pas déroger au prescrit de l'article 10, § 1<sup>er</sup> de la LVP d'application, du moins dans les limites de son champ d'application. Par ailleurs, la disposition relative à l'accès au registre vise pas seulement la personne concernée au sens de l'article 10, § 1<sup>er</sup> de la LVP. Cet aspect sera développé dans le point suivant.

#### 3.2. "wettig belang" ("intérêt légal) en tant que condition d'accès – concordance avec l'article 10 de la LVP

13. L'article 2 du projet stipule "*les personnes qui justifient d'un intérêt légitime et dont l'identité est certaine ont accès au registre*".

14. Dans la mesure où il s'agit de "la personne concernée" au sens de l'article 10, § 1<sup>er</sup> de la LVP (titulaires des comptes ou coffres dormants, ... ou de leur représentants) qui souhaitent avoir accès aux données les concernant il faut tenir compte des conditions énumérées à l'article 10, § 1<sup>er</sup> de la LVP selon lesquelles une "preuve d'identité" et "une demande signée et datée" suffisent.

---

<sup>3</sup> Dans son avis n° 44.351 sur la loi-programme, le Conseil d'État faisait remarquer en ce qui concerne l'article 28 : " Le concept « personnes concernées » utilisé dans la loi est essentiel. Invité à en préciser les contours par une énumération exemplative, le délégué du ministre a répondu Au sens du projet de loi, on entend par « personnes concernées » toute personne justifiant d'un intérêt légitime à savoir s'il existe des fonds dormants au nom d'une personne. Il peut s'agir de la personne elle-même, mais aussi d'un héritier, d'un ayant droit ou encore d'un créancier disposant d'un titre certain. ». Dans un souci de sécurité juridique, il convient de remplacer les termes « personnes concernées » par les termes « personnes justifiant d'un intérêt légitime" Voir DOC 52 1200/001.

15. Dans la mesure où il ne s'agit ni de personnes concernées ni de leurs représentants (p. ex. un membre de la famille qui ne dispose pas d'un mandat explicite) il n'y a pas de problème de concordance avec l'article 10 de la LVP. Dans ce cas, le Roi peut parfaitement exiger un intérêt légal comme condition d'accès (et c'est même recommandé).

16. Dans la pratique, cela signifie que la formulation "wettig belang" (intérêt légal) de la personne concernée au sens de l'article 10 de la LVP est une nouvelle notion à laquelle on ne peut pas donner de signification particulière dérogeant à l'article l'article 10 de la LVP. Bien qu'il ne ressort pas du Rapport au Roi qu'il soit donné aux termes "wettig belang" (intérêt légal) une signification dérogeant à l'article 10 de la LVP, l'introduction de ce nouveau terme non défini implique un risque d'interprétation divergente *contra legem* par l'administration fiscale.

17. La Commission conseille donc dans le cadre de la rédaction de l'article 2

- de faire une distinction plus nette entre les catégories de personnes précitées
- de faire référence à l'article 10 de la LVP pour la première catégorie

### 3.3. Absence de description de la notion de "wettig belang" (intérêt légal) et absence de concordance entre le texte français et néerlandais

18. Le fait d'accorder l'accès à des informations financières concernant les avoirs dormants à des tiers (autres personnes que le titulaire des comptes ou coffres dormants et leurs représentants) peut être considéré comme une ingérence dans la vie privée au sens des articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution. Cette ingérence peut être acceptable à condition d'être fixée de manière suffisamment précise par ou en vertu d'une disposition légale, et qu'elle soit nécessaire "*dans une société démocratique (...) à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.*"

19. La Commission fait remarquer qu'il n'y a pas de concordance entre le texte français et néerlandais. Le texte néerlandais exige un "wettig belang". Le texte français, quant à lui parle d'"intérêt légitime" ("gerechtvaardigd belang"). Alors que la première formulation signifierait que n'entrent en ligne de compte que les personnes pouvant invoquer une disposition légale, par exemple, l'article 17 du Code judiciaire, la deuxième formulation implique qu'il peut être question d'une évaluation des intérêts<sup>4</sup>, même si cette évaluation repose sur des critères (non définis).

---

<sup>4</sup> Voir la similitude en ce qui concerne la terminologie avec l'article 5 f) de la LVP

20. Selon que le terme visé est "wettig" (intérêt légal) ou "gerechtvaardigd" (intérêt légitime), la Commission conseille de le préciser dans le rapport au roi à l'aide de quelques exemples concrets.

21. La Commission se demande plus particulièrement si les catégories de demandeurs suivants sont visées :

- uniquement les titulaires ou leurs ayants cause?
- Ou aussi leurs créanciers ? S'il est envisagé d'accorder l'accès aux créanciers, la Commission estime que du point de vue de la protection de la vie privée, ce ne doit être possible que moyennant une autorisation judiciaire<sup>5</sup>.
- S'il s'agit de la recherche scientifique sur les comptes dormants, il faudra peut-être se limiter à certaines données ou à des données anonymisées ?

#### 4. Principe de protection – Identification de la personne concernée ou du demandeur

22. De manière générale, la Commission rappelle le principe de protection des traitements de données à caractère personnel tel qu'il est prévu à l'article 16 de la LVP, qui oblige le responsable du traitement à prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel qu'il traite contre toute utilisation inappropriée de la finalité.

23. Le caractère adapté de ces mesures de sécurité dépend, d'une part du niveau de la technique utilisée et des frais engendrés et, d'autre part de la nature des données à protéger et des risques potentiels. La Commission renvoie aux "Mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel" qu'elle a adoptées et qui sont disponibles sur son site web<sup>6</sup>.

24. Le principe de protection mérite une attention particulière au moment de la restitution des avoirs (voir plus loin).

---

<sup>5</sup> Voir article 143 du Code des Droits de succession dont il ressort dans quelles conditions des tiers peuvent avoir accès à une déclaration de succession après autorisation du tribunal : "Article 143 Sans préjudice des lois particulières, les receveurs des droits de succession délivrent des copies ou des extraits des déclarations de succession :

1° à la demande des intéressés en nom direct, de leurs héritiers ou ayants cause;

2° à la demande des tiers, moyennant une ordonnance du juge de paix. (...)"

<sup>6</sup> <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/mesures-de-r-f-rence-vs-01.pdf>

#### 4.1. Identification en vue de l'accès au registre

25. L'authentification de la personne concernée se fait à l'aide de la carte d'identité électronique et du code pin ou d'un token délivré par l'autorité compétente (article 5 du projet). La Commission constate que cette procédure est en train de devenir "*common practice*" dans les situations dans lesquelles il n'est pas question de contact "*de visu*" avec la personne concernée. Elle estime que cette pratique offre, en principe, un degré élevé de sécurité lorsque le traitement reste limité au contrôle de l'accès.

#### 4.2. Identification au moment de la restitution des avoirs

26. La procédure d'identification au moment de la restitution des avoirs n'est pas fixée dans le projet. L'article 9 stipule néanmoins que la Caisse "*définit la nature et la forme des documents probants qui doivent être présentés à l'appui de la demande en restitution.*"

27. Si la Caisse se base sur la même et simple procédure que celle utilisée pour l'accès, la pratique d'identification précitée ne peut plus être considérée comme offrant une sécurité aussi suffisante que pour l'authentification<sup>7</sup>. Le risque de vol d'identité est en effet plus élevé si les criminels peuvent en tirer un avantage financier direct en usurpant l'identité volée. Les avis occasionnels sur les escroqueries aux cartes de crédit et le piratage des codes secrets et des cartes de banque peuvent inciter à la prudence à cet égard.

28. La Commission conseille donc

- de déterminer la procédure d'accès dans le cadre de la restitution des avoirs ;
- de prévoir une procédure d'authentification plus poussée par le biais de contrôles supplémentaires par la Caisse, notamment par le biais du développement d'une méthode d'interrogation fiable adaptée au groupe cible.

---

<sup>7</sup> Selon une étude, le fait de poser des questions imprévisibles est très peu utilisé en tant que moyen d'identification. Pourtant, combiné à d'autres moyens d'identification, cela peut contribuer à mieux détecter la fraude à l'identité et même à la prévenir. Quoi qu'il en soit, il faut s'attendre à de nombreuses complications dans la mise en pratique d'un tel système. Voir MM. J.J.H. van Kempen et B.H.M. Custers, *Verbeterde detectie van identiteitsfraude*, P&I, décembre 2008, 281-285.

**PAR CES MOTIFS,**

Sous réserve de la prise en compte des remarques formulées dans le présent avis, la Commission de la protection de la vie privée émet un avis favorable sur ce projet.

La Commission reste à disposition pour toute éventuelle nouvelle concertation, révision et/ou exécution des autres dispositions de la loi-programme.

Pour l'Administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere