



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 246/2022 du 9 novembre 2022

Objet :

Avant-projet de loi portant modification 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 (CO-A-2022-256)

Avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO (CO-A-2022-255)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

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 les demandes d'avis de Monsieur Vincent Van Peteghem, Vice-premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude (ci-après "le demandeur"), reçues le 03/10/2022 ;

Émet, le 9 novembre 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DES DEMANDES D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité sur l'avant-projet de loi *portant modification 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* (ci-après "l'avant-projet de loi") ainsi que sur l'avant-projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO* (ci-après "l'avant-projet d'arrêté royal").

2. L'article 73 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* (ci-après "la loi anti-blanchiment")¹ établit qu'au sein de l'Administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral des Finances, un service est chargé de tenir un registre centralisé des bénéficiaires effectifs, appelé le "registre UBO"². Conformément à l'article 74 de la loi précitée, ce registre "*a pour but de mettre à disposition des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, a), des sociétés constituées en Belgique, sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, b), des fiducies ou trusts, sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, c), des fondations et d'associations (internationales) sans but lucratif, et sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, d), des constructions juridiques similaires aux fiducies ou aux trusts*".

3. Le registre UBO susmentionné a été instauré dans le cadre de la transposition de la Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015³ (ci-après "la 4^e Directive anti-blanchiment"), qui a rendu obligatoire la création d'un tel registre centralisé dans chaque État membre de l'Union européenne. L'objectif de la directive européenne susmentionnée consiste à améliorer les instruments afin de lutter contre le blanchiment de capitaux, étant donné que les flux d'argent illégaux risquent de nuire à l'intégrité, à la stabilité et à la réputation du secteur financier ainsi qu'au marché intérieur de l'Union européenne. La 4^e Directive anti-blanchiment a été modifiée par 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 du terrorisme ainsi que les Directives 2009/138/CE et 2013/36/UE* (ci-après "la 5^e Directive anti-blanchiment").

¹ La loi du 18 septembre 2017 prévoit la transposition de la Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 *relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission* qui rend obligatoire la création d'un tel registre dans chaque État membre de l'Union européenne.

² À savoir "*Ultimate Beneficial Owners*" ou "Bénéficiaires effectifs".

³ Directive 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 *relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission*, JO L 141, 5.6.2015, p. 73-117, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.

4. L'article 75 de la loi anti-blanchiment établit que le Roi est chargé de définir la façon dont l'information est collectée, le contenu des informations recueillies, la gestion, l'accès, l'utilisation des données, les modalités pour la vérification des données et le fonctionnement du registre UBO. Conformément à la disposition précitée, l'arrêté royal du 30 juillet 2018 *relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO* a été adopté. Celui-ci définit notamment le type d'informations qui doivent être communiquées, les modalités de transmission et d'accès à ces informations, les possibilités de déroger à la publicité des informations, les pouvoirs de contrôle de la Trésorerie ainsi que les sanctions applicables et les mesures mises en place en matière de traitement des données à caractère personnel.

5. Dans ses avis n° 67.013/2 et 71.198/2 du 12 mars 2020 et du 12 avril 2022, le Conseil d'État a toutefois souligné que conformément au principe de légalité repris à l'article 22 de la *Constitution*, dans le cadre du traitement de données à caractère personnel ainsi qu'en vue du respect du principe de sécurité juridique, les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel via le registre UBO devaient être repris dans la loi anti-blanchiment. À cet égard, le Conseil d'État faisait aussi référence à l'avis n° 24/2017 de la Commission de la protection de la vie privée (ci-après CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité, qui soulignait également cet élément (voir ci-dessous).

6. Le présent avant-projet de loi soumis pour avis entend tenir compte des remarques susmentionnées et régler davantage dans la loi anti-blanchiment les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel via le registre UBO. En outre, l'avant-projet de loi veille également à la transposition de plusieurs dispositions de la Directive 2019/2177/UE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019⁴.

7. Le présent avant-projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à apporter des modifications à l'arrêté royal du 30 juillet 2018 et prévoit plus précisément la transposition partielle de la 5^e Directive anti-blanchiment. L'avant-projet d'arrêté royal prévoit dans ce cadre les modifications suivantes :

- une précision du fait que le traitement des données des bénéficiaires effectifs a lieu par voie *électronique* ;
- une extension de l'accès au registre UBO ;
- l'insertion d'une base juridique permettant aux autorités et entités assujetties qui réalisent des consultations dans le registre UBO d'accéder aux fichiers de journalisation de ces consultations ; et
- l'insertion de la procédure interne concernant l'imposition d'amendes administratives.

⁴ Directive 2019/2177/EU du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 *modifiant la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme*, JO L 334, 27.12.2019, p. 155/163.

8. Vu les avis précédents n° 24/2017, 43/2018, 125/2018, 89/2020, 81/2022 et 203/2022 relatifs au registre UBO, le présent avis se limitera à une analyse des modifications apportées par les avant-projets soumis pour avis, et ce dans la mesure où celles-ci concernent le traitement de données à caractère personnel.

II. EXAMEN DES DEMANDES

1. Modifications apportées par l'avant-projet de loi dans la loi anti-blanchiment

a. Finalités du traitement de données à caractère personnel via le registre UBO (art. 3 de l'avant-projet de loi)

9. L'article 3 de l'avant-projet de loi vise à insérer à l'article 74, § 1^{er} de la loi anti-blanchiment un nouvel alinéa entre les alinéas 1^{er} et 2, libellé comme suit :

"Le registre UBO traite et met à disposition les informations visées à l'alinéa 1^{er} aux fins suivantes :
 1^o *la protection du système financier par la prévention, la détection et l'enquête sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes associées, telles que la corruption, les infractions fiscales et la fraude ;*

2^o l'application et le contrôle des obligations relatives aux embargos, aux gels des avoirs et aux autres mesures restrictives visées par les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, visées par les règlements, les directives et les décisions européennes et visées par d'autres dispositions légales ;
 3^o *la transparence des entités juridiques et des constructions juridiques visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} ;*

4^o l'identification et la vérification des bénéficiaires effectifs visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} et dans d'autres dispositions légales."

10. Il transparaît dans l'Exposé des motifs qu'avec la disposition susmentionnée qui doit être insérée, le demandeur vise à délimiter clairement les **finalités du traitement de données à caractère personnel via le registre des bénéficiaires effectifs**, tel qu'exigé par les règles sur la protection des données.
11. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est en effet autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ces données ne peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.

12. Dans son avis n° 24/2017, la CPVP avait déjà souligné que l'actuel article 74, § 1^{er} de la loi anti-blanchiment n'impliquait aucune délimitation précise de la finalité et que la formulation de la disposition précitée n'excluait pas explicitement notamment la réutilisation des données collectées pour d'autres finalités que la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Celle-ci recommandait dès lors à l'époque au demandeur *"de régler de manière suffisamment claire dans l'avant-projet les éléments essentiels relatifs au registre UBO"*⁵ afin de répondre aux exigences de l'article 8 de la CEDH lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution*.
13. Conformément au considérant 2 de la 4^e Directive anti-blanchiment, *"[l]a solidité, l'intégrité et la stabilité des établissements de crédit et des établissements financiers, ainsi que la confiance dans l'ensemble du système financier, pourraient être gravement compromises par les tentatives des criminels et de leurs complices de masquer l'origine des produits du crime ou d'alimenter le terrorisme par des flux d'argent licite ou illicite"*. Le considérant 14 de la directive précitée affirme que *"[l]a nécessité de disposer d'informations exactes et actualisées sur le bénéficiaire effectif joue un rôle déterminant pour remonter jusqu'aux criminels, qui pourraient autrement masquer leur identité derrière une structure de société. Les États membres devraient donc veiller à ce que les entités constituées sur leur territoire conformément au droit national recueillent et conservent des informations suffisantes, exactes et actuelles sur leurs bénéficiaires effectifs, outre les informations de base telles que le nom et l'adresse de la société, et la preuve de constitution et de propriété légale. En vue de renforcer la transparence afin de lutter contre le détournement d'entités juridiques, les États membres devraient veiller à ce que les informations sur les bénéficiaires effectifs soient conservées dans un registre central tenu en dehors de la société, dans le plein respect du droit de l'Union."*
14. Afin de déterminer si les finalités définies par l'avant-projet de loi peuvent être qualifiées de déterminées et de légitimes au sens de l'article 5.1.b) du RGPD, il faut vérifier si celles-ci ont été définies de manière suffisamment précise et conformément aux dispositions des Directives anti-blanchiment. À cet égard, il faut toutefois faire remarquer que les directives susmentionnées contiennent des exigences d'harmonisation minimales et confèrent aux États membres une marge d'appréciation plutôt large.
15. Dans son avis n° 1/2017 concernant le projet de 5^e Directive anti-blanchiment, le Contrôleur européen de la protection des données (ci-après le CEPD) précisait qu'il *"[était préoccupé] du fait*

⁵ Voir l'avis n° 24/2017 du 24 mai 2017, consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-24-2017.pdf>, points 17-18.

*que les modifications incluent également d'autres objectifs politiques, outre la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui ne semblent pas clairement définis*⁶.

16. Dans ce cadre, l'Autorité constate que les finalités mentionnées aux points 1^o, 3^o et 4^o sont basées sur les dispositions et les termes des 4^e et 5^e Directives anti-blanchiment.
17. En ce qui concerne la finalité mentionnée au point 3^o ("*la transparence des entités juridiques et des constructions juridiques visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}*"), l'Autorité estime que sa formulation est trop vague. La question se pose plus précisément de savoir à l'égard de qui - quelles personnes, institutions et/ou quels services – on entend garantir une transparence et pour quelles raisons. Il est recommandé de le préciser dans la disposition précitée.
18. Aussi en ce qui concerne la finalité mentionnée au point 4^o ("*l'identification et la vérification des bénéficiaires effectifs visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} et dans d'autres dispositions légales*"), l'Autorité souligne que dans sa formulation actuelle, celle-ci n'est pas définie de manière suffisamment précise pour permettre aux personnes concernées de comprendre, sur la base de cette formulation, quels traitements de données à caractère personnel sont précisément nécessaires afin de réaliser la finalité envisagée. La question se pose en particulier de savoir ce qui est visé par la "*vérification des bénéficiaires effectifs*". Il est recommandé de préciser qui peut vérifier quoi dans ce contexte.
19. En ce qui concerne la finalité mentionnée au point 2^o (c'est-à-dire "*l'application et le contrôle des obligations relatives aux embargos, aux gels des avoirs et aux autres mesures restrictives visées par les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, visées par les règlements, les directives et les décisions européennes et visées par d'autres dispositions légales*"), l'Autorité constate que cette finalité n'a pas été reprise dans les Directives anti-blanchiment. Le demandeur précise à cet égard dans l'Exposé des motifs que la 5^e Directive anti-blanchiment permet une extension des finalités. Celui-ci renvoie au considérant 35 de cette directive qui dispose que "*[t]outefois, les États membres devraient être en mesure de prévoir, dans leur législation, le traitement des informations sur les bénéficiaires effectifs, y compris des données à caractère personnel à d'autres fins si ce traitement répond à un objectif d'intérêt général et qu'il constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique à l'objectif légitime poursuivi.*"

⁶ Extrait du résumé en français de l'avis susmentionné : https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-02-02_opinion_aml_ex_summ_fr.pdf, § 3.

b. Catégories de données à caractère personnel, délai de conservation et (catégories de) destinataires (art. 4 de l'avant-projet de loi)

20. Conformément aux remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 71.198/2 du 12 avril 2022 et aux avis précédents de l'Autorité, l'article 4 de l'avant-projet de loi vise à reprendre dans la *loi* les autres éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel via le registre UBO.

21. Tout d'abord, la disposition susmentionnée vise à reprendre dans le projet d'article 75, § 1^{er} de la loi anti-blanchiment les **(catégories de) données à caractère personnel** traitées via le registre UBO. Le projet de disposition est plus précisément libellé comme suit :

"§ 1^{er}. Le registre UBO collecte et traite les catégories suivantes de données à caractère personnel des bénéficiaires effectifs visés à l'article 74, § 1^{er}, alinéa 1^{er} :

1° les données d'identification ;

2° les données de contact et de résidence ;

3° la catégorie de bénéficiaires effectifs à laquelle il appartient ;

4° la nature et l'étendue de l'intérêt économique ou de contrôle qu'ils détiennent.

Les informations sont fournies au registre UBO par voie électronique, conformément à l'article 1:35 du Code des sociétés et des associations."

22. Les catégories de données à caractère personnel susmentionnées, comme c'était déjà le cas auparavant, sont précisées davantage à l'article 3, § 1^{er} de l'arrêté royal du 30 juillet 2018, sur la base de l'autorisation reprise dans le projet d'article 75, § 1^{er}, quatrième alinéa de la loi anti-blanchiment.

23. Dans ce cadre, il convient de souligner que l'article 22 de la *Constitution* interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même quelles sont les intrusions qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée⁷. Toutefois, une délégation au Roi "*n'est pas*

⁷ Avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018 du Conseil d'État émis concernant un avant-projet de loi *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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, Doc. Parl., Chambre, 54-3185/001, p. 121-122.*

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'État :

- l'Avis n° 26.198/2 rendu le 2 février 1998 sur un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données", *Doc. Parl. Chambre, 1997-98, n° 49-1566/1, p. 189 ;*
- l'Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 relatif à un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé", *Doc. Parl. Chambre 2002-03, n° 2125/2, p. 539 ;*
- l'Avis n° 37.765/1/2/3/4 rendu le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme qui a donné lieu à la loi-programme du 27 décembre 2004, *Doc. Parl. Chambre 2004-05, n° 1437/2.*

contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur⁸.

24. L'Autorité constate cependant que certaines (catégories de) données à caractère personnel telles que définies à l'article 4 de l'avant-projet de loi (projet d'article 75, § 1^{er} de la loi anti-blanchiment) sont plutôt larges et laissent une grande marge d'interprétation au pouvoir exécutif. Dans ce contexte, on fait particulièrement référence à la catégorie "*données d'identification*".
25. L'Autorité souligne à cet égard que la 4^e Directive anti-blanchiment, telle que modifiée par la 5^e Directive anti-blanchiment, ne contient elle-même aucune énumération exhaustive des (catégories de) données à caractère personnel que les États membres doivent collecter et reprendre dans le registre centralisé des bénéficiaires effectifs. L'article 30, paragraphe 1 de la directive précitée dispose uniquement que "*[l]es États membres [doivent veiller] à ce que les sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire aient l'obligation d'obtenir et de conserver des informations adéquates, exactes et actuelles sur leurs bénéficiaires effectifs, y compris des précisions sur les intérêts effectifs détenus*". L'article 30, paragraphe 5 précise ensuite que "*[l]es personnes visées au point c) (c'est-à-dire "chaque membre du grand public") sont autorisées à avoir accès, au moins, au nom, au mois et à l'année de naissance, au pays de résidence et à la nationalité du bénéficiaire effectif, ainsi qu'à la nature et à l'étendue des intérêts effectifs détenus*".
26. Concernant les catégories de données à caractère personnel, le CEPD soulignait dans son avis du 4 juillet 2013 que "*[c]omme les données qui permettent d'identifier une personne physique peuvent être le nom, ainsi que les données biométriques ou un numéro d'identification, il est indispensable d'apporter plus de précisions à ce sujet.* Le CEPD préconise donc *d'insérer une disposition de fond dans la directive proposée, qui dresserait la liste des données d'identification qui doivent être collectées sur le bénéficiaire effectif, y compris lorsqu'il n'est pas question de fiducie, ou à tout le moins d'introduire l'obligation pour les États membres de définir des règles précises concernant les données relatives au bénéficiaire effectif que les entités soumises à obligations doivent collecter ou non*⁹.
27. Conformément à ce qui précède, l'Autorité fait remarquer qu'il est recommandé d'indiquer dans l'avant-projet de loi - ou au moins dans l'Exposé des motifs - quelles données à caractère personnel

⁸ Voir également Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; Avis du Conseil d'État n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

⁹ CEPD, Avis du 4 juillet 2013, https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/13-07-04_money_laundering_fr.pdf, p. 22, points 83-84. Soulignement par l'Autorité.

ne peuvent en aucun cas être collectées et reprises dans le registre UBO. Il est également recommandé de préciser que les (catégories de) données à caractère personnel énumérées dans l'arrêté royal doivent être considérées comme étant une liste exhaustive.

28. Deuxièmement, l'article 4 de l'avant-projet de loi vise également à définir dans le projet d'article 75, § 1^{er}, troisième alinéa de la loi anti-blanchiment le **déla**i de conservation des données reprises dans le registre UBO.
29. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées (principe de limitation de la conservation).
30. Le projet d'article 75, § 1^{er}, troisième alinéa de la loi anti-blanchiment précise que : *"Les informations visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et toutes les informations et documents reçus par le registre UBO sont conservés durant une période de dix ans à compter du jour de la perte de la personnalité juridique des entités visées à l'article 74, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ou de la cessation définitive de leurs activités"¹⁰. Le demandeur précise dans l'Exposé des motifs que le délai susmentionné est conforme au fonctionnement actuel du registre ainsi qu'à ce qui est stipulé dans l'arrêté royal du 30 juillet 2018.*
31. L'Autorité constate que l'article 30, paragraphe 10 de la 4^e Directive anti-blanchiment, tel que modifié par la 5^e Directive anti-blanchiment, précise, en ce qui concerne le délai de conservation que *"[l]es informations visées au paragraphe 1 sont disponibles par l'intermédiaire des registres nationaux et du système d'interconnexion des registres pendant au moins cinq ans et au maximum dix ans après que la société ou l'autre entité juridique a été radiée du registre"*. Les directives susmentionnées confèrent donc une certaine marge d'appréciation aux États membres en ce qui concerne la durée de conservation des données à caractère personnel relatives aux bénéficiaires effectifs. L'Autorité souligne tout d'abord qu'il est recommandé de préciser dans l'avant-projet de loi qu'il s'agit d'un délai de conservation *maximal*. Conformément au principe de limitation de la conservation repris à l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel doivent en effet être supprimées dès que la (les) finalité(s) pour laquelle (lesquelles) elles ont été collectées a (ont) été réalisée(s). L'Autorité constate en outre qu'il ne transparaît ni du texte de l'avant-projet de loi, ni de l'Exposé des motifs pour quelles raisons on a opté pour un délai de conservation (maximal) de dix ans, ni pour quelle raison le délai ainsi fixé serait nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles les données en question sont traitées, comme le requiert l'article 5.1.e) du RGPD.

¹⁰ Soulignement par l'Autorité.

L'Autorité n'exclut pas que cela soit lié aux délais de prescription existant en matière de (financement du) terrorisme. Le délai de conservation repris dans le projet d'article 75, § 1^{er} de la loi anti-blanchiment doit toutefois être explicitement motivé et il est aussi recommandé de reprendre cette justification au moins dans l'Exposé des motifs - notamment en vue de la transparence à l'égard des personnes concernées.

32. Troisièmement, l'article 4 de l'avant-projet de loi vise à énumérer dans le projet d'article 75, § 2 de la loi anti-blanchiment les (catégories de) destinataires qui peuvent accéder aux données à caractère personnel contenues dans le registre UBO. Ce sont plus précisément :

"1° les autorités compétentes définies à l'article 4, 17°/1 ;

2° les autorités compétentes pour l'application et le contrôle des obligations relatives aux embargos, aux gels des avoirs et aux autres mesures restrictives visées par les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, visées par les règlements, les directives et les décisions européennes et visées par d'autres dispositions légales ;

3° les autorités émanant du pouvoir fédéral ou des Communautés et des Régions chargées de rechercher ou de contrôler les bénéficiaires, tels que définis dans les Règlements européens, à l'article 4, 27° de la présente loi ou dans d'autres dispositions légales, afin de remplir leurs obligations en vertu de ces Règlements et dispositions légales ;

4° les entités assujetties visées à l'article 5, §§ 1^{er} et 2 ;

5° chaque membre du grand public¹¹ ;

6° chaque personne physique et morale."

33. En ce qui concerne l'énumération susmentionnée des (catégories de) destinataires, l'Autorité constate que sur certains points, celle-ci a été formulée de manière moins précise que la liste des destinataires qui, conformément à l'article 30 de la 4^e Directive anti-blanchiment, tel que modifié par la 5^e Directive anti-blanchiment, doivent avoir accès aux informations reprises dans le registre UBO. La disposition précitée dispose en effet :

¹¹ L'Autorité souligne que concernant les (catégories de) destinataires visé(s) à l'article 30, paragraphe 5 de la directive - et du projet d'article 75, § 2, 5° de la loi anti-blanchiment - (notamment l'accès aux données contenues dans le registre UBO pour "chaque membre du grand public"), les affaires jointes C-37/20 et C-601/20 sont pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne. Les affaires précitées concernent plus précisément plusieurs questions préjudicielles posées par le *tribunal d'arrondissement de Luxembourg* (juge de première instance au Luxembourg) notamment sur la conformité des Directives anti-blanchiment avec les dispositions du RGPD. À ce sujet, il faut souligner que dans ses conclusions du 20 janvier 2022, l'avocat général G. Pitruzzella indique être d'avis que l'article 30, paragraphe 5, deuxième alinéa de la 4^e Directive anti-blanchiment, tel que modifié par la 5^e Directive anti-blanchiment, n'est pas valable dans la mesure où il établit que chaque membre du grand public a accès "au moins" aux données qui y sont mentionnées, ce qui implique que d'autres données sur les bénéficiaires effectifs que celles mentionnées dans cet alinéa sont accessibles à chaque membre du grand public.

"Les États membres veillent à ce que les informations sur les bénéficiaires effectifs soient accessibles dans tous les cas :

a) aux autorités compétentes et aux CRF, sans aucune restriction ;

b) aux entités assujetties, dans le cadre de la vigilance à l'égard de la clientèle conformément au chapitre II ;

c) à tout membre du grand public.

Les personnes visées au point c) sont autorisées à avoir accès, au moins, au nom, au mois et à l'année de naissance, au pays de résidence et à la nationalité du bénéficiaire effectif, ainsi qu'à la nature et à l'étendue des intérêts effectifs détenus.

Les États membres peuvent, dans des conditions à déterminer par le droit national, donner accès à des informations supplémentaires permettant l'identification du bénéficiaire effectif. Ces informations supplémentaires comprennent, au moins, la date de naissance ou les coordonnées, conformément aux règles en matière de protection des données."

34. L'Autorité constate qu'en ce qui concerne l'accès des "entités assujetties", il n'est pas mentionné dans le projet d'article 75, § 2 de la loi anti-blanchiment que celles-ci ont accès aux données en question "*dans le cadre de la vigilance à l'égard de la clientèle*" (voir l'art. 30 de la 4^e Directive anti-blanchiment). Il est recommandé de le préciser.

2. Modifications apportées par l'avant-projet d'arrêté royal à l'arrêté royal du 30 juillet 2018

a) Accès et refus de l'accès au registre UBO (art. 10, § 4 de l'avant-projet d'arrêté royal)

35. L'article 10, 5^o de l'avant-projet d'arrêté royal complète l'article 10 de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 par un paragraphe 4 qui prévoit la possibilité pour l'Administration de la Trésorerie de refuser dans certains cas l'accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs contenues dans le registre UBO. Le projet de disposition est énoncé comme suit :

§ 4. L'Administration de la Trésorerie peut refuser la demande si elle constate ou soupçonne que la demande n'est pas conforme aux objectifs énoncés à l'article 3, alinéas 2 et 3, ou si le fait d'accorder l'accès serait [NdT : il convient de lire "était"] disproportionné par rapport aux droits fondamentaux du bénéficiaire effectif, en particulier le droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

Lorsque l'Administration de la Trésorerie refuse la demande, la personne visée au paragraphe 1^{er} qui a introduit la demande conformément à ce paragraphe, peut introduire par voie électronique

une demande écrite de révision de cette décision à l'Administration de la Trésorerie dans un délai de deux mois à compter de la réception de la décision de refus. La personne physique qui ne dispose pas des moyens informatiques nécessaires, peut introduire sa demande sur papier par courrier recommandé. Elle peut aussi demander dans le délai précité à être entendue oralement. L'Administration de la Trésorerie prend une décision définitive après avoir examiné la demande de révision. Le Ministre peut déterminer des modalités et des règles de procédure supplémentaires pour l'application du présent paragraphe."

36. Dans le Rapport au Roi, le demandeur précise que le paragraphe précité vise à préciser *pour quels motifs* l'Administration de la Trésorerie peut refuser une demande d'accès.
37. L'Autorité souligne qu'à ce sujet, le considérant 28 de la 5^e Directive anti-blanchiment précise que "*[]les critères et les conditions d'octroi de l'accès aux demandes d'informations sur les bénéficiaires effectifs (...) devraient être suffisamment précis et conformes aux objectifs de la présente directive*"¹².
38. L'Autorité constate toutefois à cet égard que ni l'avant-projet d'arrêté royal, ni l'avant-projet de loi ou la législation existante ne contiennent des critères ou des conditions clair(e)s qui permettent de déterminer dans quels cas l'accès doit être refusé. Il n'est en effet pas précisé plus avant dans quels cas l'octroi de l'accès "*serait disproportionné par rapport aux droits fondamentaux du bénéficiaire effectif, en particulier le droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel*". La simple mention de ce dernier critère implique qu'une très large marge d'appréciation est accordée à l'Administration de la Trésorerie en ce qui concerne l'octroi ou non de l'accès. Bien que cette évaluation doive évidemment se faire au cas par cas et que l'administration doive dès lors disposer d'une certaine marge d'appréciation, la formulation actuelle est trop vague pour offrir une protection juridique suffisante et répondre aux dispositions (du considérant 28) de la 5^e Directive anti-blanchiment.
39. En outre, il convient de souligner que la disposition en question vise l'exécution de l'article 30, paragraphe 9 et de l'article 31, paragraphe 7*bis* de la 4^e Directive anti-blanchiment, tels que respectivement remplacé et inséré par la 5^e Directive anti-blanchiment, qui déterminent que dans des circonstances exceptionnelles à définir en droit national, lorsque cet accès "*exposerait le bénéficiaire effectif à un risque disproportionné, à un risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion, de harcèlement, de violence ou d'intimidation, ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité, les États membres peuvent prévoir des dérogations concernant l'accès à tout ou partie des informations sur les bénéficiaires effectifs au*

¹² Soulignement par l'Autorité.

cas par cas'. L'Autorité constate toutefois à ce sujet que le projet de disposition a un champ d'application plus strict que la disposition de la directive dont il est l'exécution. Cette dernière disposition établit notamment de manière plus précise quelles circonstances et quels risques doivent être pris en considération lors du traitement d'une demande d'accès au registre centralisé des bénéficiaires effectifs.

40. L'avant-projet d'arrêté royal doit donc être complété sur ce point et doit définir des critères et des conditions plus précis(e)s pour l'octroi ou le refus de l'accès aux données contenues dans le registre UBO.
41. L'Autorité constate enfin, sur la base des termes du projet d'article 10, § 1^{er} de l'arrêté royal ainsi que des explications reprises dans le Rapport au Roi, que l'avant-projet d'arrêté royal semble exclusivement prévoir la possibilité de refuser l'accès en ce qui concerne les demandes d'accès aux données contenues dans le registre UBO sur les bénéficiaires effectifs de trusts et de constructions juridiques similaires. Cependant, la directive (cf. l'art. 30, paragraphe 9 de la 4^e Directive anti-blanchiment, tel que modifié par la 5^e Directive anti-blanchiment) permet de prévoir également un tel refus pour les informations relatives aux bénéficiaires effectifs de toutes les entités juridiques. La question se pose de savoir pour quelles raisons cette possibilité - qui offre une protection des droits et libertés des personnes concernées et veille à ce que l'accès soit uniquement octroyé dans ces cas où cette transparence peut être qualifiée de proportionnelle au droit à la protection des données des personnes concernées - n'a pas été prévue pour les informations relatives à toutes les entités.
42. Par conséquent, la possibilité de refuser une demande d'accès telle que celle-ci a été prévue dans le présent avant-projet d'arrêté royal en ce qui concerne les trusts doit également être reprise en ce qui concerne les sociétés et autres entités juridiques.
43. Dans ce cadre, l'Autorité souligne que conformément au considérant 34 de la 5^e Directive anti-blanchiment, "*[d]ans tous les cas, qu'il s'agisse des sociétés et autres entités juridiques ou des fiducies/trusts et des constructions juridiques similaires, un juste équilibre devrait, notamment, être recherché entre l'intérêt du grand public à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et les droits fondamentaux des personnes concernées*"¹³.
44. Ceci est également souligné par l'avocat général près la Cour de justice de l'Union européenne, G. Pitruzella, dans ses conclusions dans les affaires jointes C-37/20 et C-601/20 du 20 janvier 2022, où il affirme ce qui suit : "*Ainsi qu'il ressort des considérants 30, 31, 32 et 33 de*

¹³ Soulignement par l'Autorité.

la directive 2018/843, les modifications introduites par celle-ci à l'article 30 de la directive 2015/849 – et, notamment la prévision de la possibilité d'accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs pour "tout membre du grand public" sans qu'il soit nécessaire de prouver un intérêt quelconque – ont visé à promouvoir un degré plus élevé de transparence (...), avec l'objectif principal de mettre en place un environnement moins susceptible d'être utilisé à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. (...) Si les modifications introduites à la directive 2015/849 par la directive 2018/843 ont visé l'objectif primaire susmentionné de promotion d'un degré plus élevé de transparence, le considérant 34 de cette dernière directive reconnaît toutefois explicitement qu'il est nécessaire de rechercher un juste équilibre entre, d'une part, l'intérêt du grand public à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et, d'autre part, les droits fondamentaux des personnes concernées. C'est ainsi, comme il ressort du considérant 36 de la directive 2018/843, dans le but d'assurer une approche proportionnée et équilibrée et de garantir, notamment, les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, que la directive 2015/849 a prévu les dérogations à la divulgation, par l'intermédiaire des registres, d'informations sur les bénéficiaires effectifs et à l'accès du grand public à de telles informations, aux conditions susmentionnées prévues à l'article 30, paragraphe 9, de cette directive"¹⁴.

b) Fichiers de journalisation des consultations du registre UBO (art. 12, 2° de l'avant-projet d'arrêté royal)

45. L'article 12, 2° de l'avant-projet d'arrêté royal insère un article 12, § 2 dans l'arrêté royal du 30 juillet 2018 qui vise à constituer une base juridique pour permettre la communication des fichiers de journalisation des consultations aux autorités et entités assujetties qui réalisent ces consultations. Le projet de disposition est énoncé comme suit :

"§ 2. Les fichiers de journalisation des consultations visées à l'article 15, § 2, peuvent mensuellement être mis par voie électronique à disposition des personnes visées au § 1^{er} pour leurs propres consultations. Pour cela, ils font une demande par voie électronique à l'Administration de la Trésorerie. Cette demande contient toutes les informations nécessaires prouvant que le demandeur a droit à un accès aux fichiers de journalisation. Les fichiers de journalisation sont utilisés uniquement à des fins de vérification de la licéité du traitement, pour les contrôles internes et pour assurer l'intégrité et la sécurité des données à caractère personnel. Ces personnes signalent par voie électronique à l'Administration de la Trésorerie toute anomalie constatée ou toute violation des droits d'accès visés au paragraphe 1^{er}, 1° à 3°, et aux articles 6, 1° et 2 et 7, 1° et 2°."

¹⁴ CJUE, conclusions de l'avocat général G. Pitruzzella du 20 janvier 2022, ECLI:EU:C:2022:43, considérants 60-62, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=252461&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=587708>. Soulignement par l'Autorité.

46. L'Autorité souligne que la disposition précitée est incomplète dans la mesure où elle ne précise pas quelles données doivent être reprises dans les fichiers de journalisation et n'impose pas la mention du motif pour lequel la consultation a eu lieu. En la matière, il y a lieu d'au moins spécifier quelles catégories d'autorités ou d'entités ont eu accès aux fichiers de journalisation ainsi que les motifs concrets de la consultation. Ces éléments doivent être ajoutés afin de garantir qu'un contrôle correct du respect du RGPD pourra être effectué sur la base des fichiers de journalisation en question. Il s'agit d'une mesure organisationnelle et technique en exécution de l'article 32 du RGPD et de l'article 56 de la LTD.

47. Deuxièmement, il faut souligner qu'il est recommandé de remplacer les termes "*les personnes visées au § 1^{er}*"¹⁵ dans la disposition susmentionnée par "*les autorités et entités assujetties visées au § 1^{er}*" afin d'éviter la confusion et de garantir la cohérence avec les articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 30 juillet 2018.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet de loi et l'avant-projet d'arrêté royal :

- formuler de manière plus précise les finalités du traitement de données à caractère personnel via le registre UBO, telles que reprises dans le projet d'article 74, § 1^{er} de la loi anti-blanchiment (points 9-20) ;
- préciser la justification du délai de conservation de dix ans fixé en ce qui concerne les données à caractère personnel des bénéficiaires effectifs contenues dans le registre UBO, tel que repris dans le projet d'article 75, § 1^{er} de la loi anti-blanchiment, et ce à la lumière des dispositions de l'article 30, paragraphe 10 de la 4^e Directive anti-blanchiment, tel que modifié par la 5^e Directive anti-blanchiment, et du principe de limitation de la conservation repris à l'article 5.1.e) du RGPD (points 28-31) ;
- formuler de manière plus précise les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel contenues dans le registre UBO, conformément aux dispositions des 4^e et 5^e Directives anti-blanchiment (points 32-34) ;

¹⁵ Soulignement par l'Autorité.

- définir des critères et des conditions suffisamment précis(es) pour l'octroi ou le refus de l'accès dans le cadre de demandes d'informations sur les bénéficiaires effectifs et prévoir la possibilité de refuser l'accès pour les sociétés et autres entités juridiques, conformément aux dispositions du considérant 28 et de l'article 30, paragraphe 9 et de l'article 31, paragraphe 7*bis* de la 4^e Directive anti-blanchiment, tels que respectivement remplacé et inséré par la 5^e Directive anti-blanchiment (points 35-44) ; et

- compléter le projet d'article 12, § 2 de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 concernant les fichiers de journalisation des consultations du registre UBO (points 45-47).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice