



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 33/2022 du 16 février 2022

**Objet: Projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie – article 25, 3°
(CO-A-2021-282)**

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Madame Marie-Hélène Descamps et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart
Preneel;

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 « LCA »);

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la
protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la
libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « 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 « LTD »);

Vu la demande d'avis de Monsieur Pierre-Yves Dermagne, Ministre de l'Economie, reçue le 3 janvier
2022;

Emet, le 16 février 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En date du 3 janvier 2022, le Ministre de l'Economie (ci-après « le demandeur ») a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne l'article 25, 3^o du projet de loi *portant dispositions diverses en matière d'Economie* (CO-A-2021-282) (ci-après « le projet »).
2. Le projet consiste en l'insertion d'un nouveau point 5^o/3 à l'article XV.3 du code de droit économique (ci-après « le CDE ») qui confère aux agents visés à l'article XV.2 du CDE (à savoir, des agents du service d'inspection du SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie chargés de rechercher et de constater des infractions audit code, ci-après « les agents de l'inspection économique »), la compétence de demander toutes les informations nécessaires auprès du Point de contact central (ci-après « le PCC ») tenu par la Banque nationale de Belgique, conformément à 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* (ci-après « la loi ») et ce, afin d'exercer les compétences visées à l'article XV. 3, 5/1^o et 5/2^o du CDE. En vertu de ces deux dernières dispositions, les agents précités peuvent, d'une part, demander tous les renseignements permettant l'identification des personnes faisant l'objet d'une enquête et des personnes impliquées dans des flux financiers et de données nécessaires dans le cadre de l'enquête et demander toutes les informations nécessaires relatives aux produits, services et transactions de nature financière concernant le suspect, et ce, en vue de rechercher et de constater les infractions au CDE.
3. Par conséquent, le projet implique la mise en place d'un nouveau traitement de données à caractère personnel, à savoir l'accès, par les agents de l'inspection économique chargés de rechercher et constater les infractions au CDE, aux données détenues par le PCC conformément à l'article 4 de la loi.
4. **L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'elle s'est déjà prononcée de manière critique sur cet article lorsqu'elle a rendu l'avis n° 122/2020 du 26 novembre 2020 qui portait sur le Chapitre 4 du Titre 2 de l'avant-projet de la loi-programme¹. Plus particulièrement, l'Autorité avait observé à l'époque que l'obligation pour les établissements visés à l'article 3 de la loi de communiquer au PCC, outre les données qui étaient déjà prévues audit article 4, les soldes de comptes bancaires et de paiement ainsi que les montants globalisés périodiques des contrats financiers explicitement visés par la loi, ne pouvait pas être considérée comme conforme au principe de proportionnalité tel que défini à l'article 5.1.c) du RGPD.**

¹ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-122-2020.pdf>.

5. L'Autorité attire encore l'attention du demandeur sur l'avis n° 14/2021 qu'elle a rendu sur un projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2019 relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers*² ainsi que sur l'avis n° 15/2018 rendu par son prédécesseur en droit, la Commission de la protection de la vie privée, concernant l'extrait de l'avant-projet de loi portant *organisation d'un point de contact central des comptes bancaires et contrats financiers et portant extension de l'accès du fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt*³.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a. Base légale et principe de légalité

6. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel qui est nécessaire au respect d'une obligation légale et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement doit être régi par une réglementation claire et précise dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, aux termes de l'article 22 de la Constitution, il est nécessaire que les « éléments essentiels » du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance). Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme dans le cas présent, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s), l'identité du ou des responsables du traitement (si c'est déjà possible), les (catégories de) données nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), les (catégories de) destinataires potentiels et le délai de conservation de ces données et l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

b. Finalités

7. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

² Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-14-2021.pdf>

³ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-15-2018.pdf>.

8. Il ressort clairement de l'article XV.3, 5°/3⁴, en projet du CDE, que l'accès aux données contenues dans le PCC visent à permettre aux agents de l'inspection économique, chargés de rechercher et de constater les infractions au CDE, d'exercer les compétences visées à l'article XV.3, 5°/1 et 5°/2 du CDE, en vertu desquelles, ces agents, par dérogation à l'article 46^{quater} du *Code d'instruction criminelle*⁵, peuvent demander respectivement « *tous les renseignements permettant l'identification des personnes faisant l'objet d'une enquête et des personnes impliquées dans des flux financiers et de données nécessaires dans le cadre de l'enquête* » et « *les informations nécessaires relatives aux produits, services et transactions de nature financière et aux valeurs virtuelles concernant le suspect* ». Ces finalités sont déterminées, explicites et légitimes.
9. En ce qui concerne la précision de ces finalités, l'Autorité relève que le nouveau point 5°/3 de l'article XV.3 du CDE, en projet, renvoie notamment à l'exercice des compétences visées à l'article XV.3, 5°/1 du CDE. Or, le projet de loi *portant dispositions diverses en matière d'Economie* (dont le présent avis ne porte que sur l'article 25, 3° de ce projet de loi) entend également insérer, par son article 25, 1°, quatre alinéas⁶ au point 5°/1 de l'article XV.3 du CDE. Ces alinéas visent à donner l'accès aux agents de l'inspection économique aux données d'identification conservées par les opérateurs de télécommunication afin de pouvoir procéder à l'identification de personnes physiques ou morales à l'aide du numéro de téléphone de l'intéressé ou de l'adresse IP et aux données de trafic, aux données de localisation et aux adresses IP, telles que visées par l'article 127/1 de la loi du 13 juin 2005 *relative aux communications électroniques* et conformément à celui-ci dans le cadre de la recherche et de la constatation d'infractions de niveau 5 ou 6. Ces alinéas impliquent dès lors la mise en place de traitements de données différents de celui qui est analysé en l'espèce, à savoir l'accès par les agents de l'inspection économique chargés de rechercher et de constater les infractions au CDE, aux données du PCC, afin de requérir les données d'identification au moyen du numéro de compte bancaire et des informations nécessaires relatives aux flux financiers concernant le suspect.
10. Dans ces conditions, afin d'éviter toute ambiguïté quant aux finalités poursuivies, il y a lieu d'adapter l'article XV.3., 5°/3 du CDE, en projet, afin qu'il précise qu'il s'agit d'exécuter les compétences visées à l'alinéa 1 du point 5/1°.

⁴ « 5°/3. en vue de l'exercice des compétences visées au 5°/1 et au 5°/2, demander, via une demande motivée, toutes les informations nécessaires auprès du Point de contact central tenu par la Banque nationale de Belgique, conformément à 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 »

⁵ Cet article confère au Procureur du Roi la compétence de demander des informations au PCC lors de la recherche de crimes et délits spécifiés par la loi.

⁶ Voir à cet égard l'avis n° 32/2022 du 16.02.2021 relatif à des demandes d'avis concernant les articles 7, 25, 1° et 47 du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2021-280, CO-A-2021-281 et CO-A-2021-283).

11. En outre, conformément aux articles 107 et 109 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*, les agents de l'inspection économique disposent des compétences de recherche et de constatation d'infractions conférées par l'article XV.3 du CDE dans le cadre de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de la limitation de l'utilisation des espèces.
12. Ces finalités peuvent aussi être déduites de l'article 5, § 2, 2e alinéa, 4° de la loi du 8 juillet 2018. L'Autorité en prend acte.

c. Proportionnalité / minimisation des données

13. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (« minimisation des données »).
14. S'agissant du caractère nécessaire de la mise en place d'un accès au PCC, tel que prévu par le projet, il ressort ce qui suit de l'Exposé des motifs :

« Dans le cadre des enquêtes menées par les agents visés à l'article XV.2, § 1er, du Code de droit économique (CDE), à savoir principalement des services d'inspection du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie (SPF Economie), il arrive régulièrement que le contrevenant présumé ne puisse être identifié directement et facilement. Demander l'identification via, par exemple, le numéro de compte bancaire [...] est alors souvent la seule possibilité permettant de découvrir qui est responsable de l'infraction.

[...]

Conformément à l'article XV.3, 5°/1, et 5°/2, du Code de droit économique les agents visés à l'article XV.2 du Code de droit économique, disposent entre autres de la compétence de demander l'identification de titulaires de comptes (bancaires) et de demander toutes les informations pertinentes au sujet de produits, services et transactions de nature financière.

[...]

L'octroi de ces compétences avait différentes raisons, notamment le fait que des entreprises se rendant coupables de pratiques déloyales ou d'escroquerie ne communiquent pas leurs données, en conséquence de quoi les identifications ne peuvent avoir lieu que par le biais entre autres du numéro de compte. Dans certains cas, le flux financier doit aussi pouvoir être suivi afin de découvrir qui est responsable d'une infraction précise, par exemple dans le cas d'une vente pyramidale, ou certaines pratiques ne peuvent être démontrées que par l'examen des données financières. On peut se référer aux documents parlementaires pertinents dans ce cadre (Doc. parl.

Chambre 2015-2016, Doc. 54, 1861/001, 24-25 et Doc. parl. Chambre, 2019-2020, Doc. 55, 1385/001 et 1386/001, 13-14).

L'introduction de ces compétences découlait entre autres de l'article 9, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004, qui prévoit entre autres que les États membres doivent donner à leurs autorités compétentes la possibilité de suivre des flux financiers et de données et d'obtenir l'identité des personnes impliquées dans les flux financiers et de données. Pour les autorités compétentes, il est en cela important de pouvoir appliquer le principe « follow the money » et donc de pouvoir également se faire une idée de la situation financière de certaines entreprises. Afin de garantir une application efficace de la loi, il est important que ces demandes puissent se faire gratuitement, comme prévu pour les autres demandes d'information.

La pratique actuelle est, quand c'est nécessaire et proportionnel, de s'adresser à chaque fois individuellement aux banques (ou autres établissements) afin d'obtenir les données d'identification ou financières requises. Quand c'est nécessaire, s'adresser au Point de contact central de la Banque nationale de Belgique peut permettre une bien meilleure application des compétences prévues à l'article XV.3, 5°/1, et 5°/2, du Code de droit économique. L'identification des titulaires de comptes peut ainsi être obtenue bien plus rapidement, ce qui permet de mettre fin plus rapidement aux pratiques déloyales qui portent préjudice aux consommateurs et aux entreprises, de donner un reflet global de la situation financière d'une entreprise en ne se limitant pas à un contact avec une ou plusieurs banques, et éventuellement d'établir plus rapidement des liens. Ceci veillerait donc à une meilleure exécution des tâches attribuées. En outre, cela allégerait les tâches administratives tant des établissements financiers que de l'administration.

Une autre raison de prévoir l'accès au Point de contact central dans le cadre de la réglementation économique est la compétence attribuée par l'article XV.30/2 du Code de droit économique à l'Inspection économique de prêter assistance à l'OLAF, l'Office européen de lutte antifraude. L'article 7 du règlement (UE) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, qui traite de l'exécution des enquêtes, est modifié à partir de janvier 2021 par le règlement (UE) 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude et prévoit désormais explicitement que les autorités compétentes concernées des États membres doivent

pouvoir fournir à l'OLAF des informations prévues dans le mécanisme automatique centralisé visé à l'article 32bis, paragraphe 3, 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 (le quatrième directive anti-blanchiment). Ce système automatique centralisé est le Point de contact central tenu par la Banque nationale de Belgique.

[...] »

15. Dans le formulaire joint à la demande d'avis, à la question relative à la mise en place de mesures alternatives moins intrusives, il est indiqué « *[i]n bepaalde situaties kan de informatie op geen enkele andere manier bekomen worden dan via het rekeningnummer* ».
16. L'Autorité en prend acte.
17. L'Autorité estime que l'accès aux données du PCC, tel que mis en place par le projet, respecte le test de proportionnalité au regard des finalités visées. En effet, l'Autorité relève à cet égard que la demande d'information auprès du PCC doit être motivée et effectuée conformément à la loi, qui prévoit, entre autres, à son article 8, §2, 2°, que toute demande d'information introduite auprès du PCC doit être légitime, motivée et respecter la finalité définie par le législateur. Cela implique une obligation, à charge des agents de l'inspection économique visés, de motiver la nécessité d'accéder aux données concernées du PCC de manière concrète et proportionnelle. De plus, l'accès ne peut être effectué, conformément à l'article XV.3, 5°/1, alinéa 1 du CDE, que sous la stricte condition que les données d'identification de titulaires de comptes bancaires sont nécessaires dans le cadre de l'enquête et, conformément à l'article XV.3, 5°/2, du CDE, que sous les strictes conditions que les informations relatives aux produits, services et transactions de nature financière sont nécessaires et concernent le suspect.
18. Par ailleurs, il reviendra à la Banque Nationale, en tant que responsable du traitement auprès duquel la demande d'information sera introduite, de veiller à ce que seules les données strictement nécessaires au regard des finalités visées soient communiquées aux agents de l'inspection économique, dans le respect du principe de minimisation. Il faudra également tenir compte de la réglementation qui régit la communication des données contenues dans une base de données, telle que le PCC. Ainsi, conformément à l'article 20 de la LTD⁷, une communication de données systématique entre une personne morale de droit public qui dépend de l'Etat fédéral, telle que la

⁷ Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Banque Nationale, et une autre autorité fédérale, telle que le SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, doit être formalisée par un protocole d'accord entre le responsable du traitement fournisseur et le responsable du traitement destinataire des données⁸.

d. Délai de conservation

19. 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.
20. Le projet ne précise pas la durée de conservation par les agents de l'inspection économique des données à caractère personnel qui auront été collectées auprès du PCC. A cet égard, il ressort du formulaire joint à la demande d'avis que « *Het is niet nodig gebleken om dit aspect te behandelen in het voorontwerp. In de praktijk zal de bewaartijd natuurlijk gelimiteerd worden. De controledossiers van de inspectiediensten worden niet langer dan noodzakelijk bijgehouden en dit maximaal 10 jaar (dit is de verjaringstermijn + mogelijke stuiting van de inbreuken). Na max. 10 jaar is geen verdere handhaving meer mogelijk* ».
21. L'Autorité ne partage pas cet avis. Dès lors que l'accès au PCC constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, le délai de conservation des données concernées doit être mentionné dans la loi conformément au principe de légalité (voir le point 6 ci-dessus). Le demandeur doit adapter le projet en fixant un délai de conservation maximal pour ces données à caractère personnel ou en renvoyant aux critères permettant de déterminer ce délai. Cette dernière possibilité peut être réalisée par un renvoi à une réglementation existante établissant un délai de conservation.

e. Remarque supplémentaire

22. Eu égard à l'ingérence particulièrement importante que l'accès, par les agents de l'inspection économique, au PCC implique dans le droit à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées, l'Autorité estime qu'à des fins de transparence, il importe d'insérer dans le projet une disposition qui prévoit que ces demandes d'accès au PCC fassent l'objet de statistiques sur une base annuelle en ce qui concerne le nombre de demandes d'accès, le nombre d'accès accordé et refusé, le nombre de personnes concernées ainsi que l'impact de ces accès

⁸ Voir à cet égard la recommandation n° 02/2020 du 31 janvier 2020 relative à « *La portée de l'obligation de conclure un protocole afin de formaliser les communications de données à caractère personnel en provenance du secteur public fédéral* », consultable via le lien suivant ; <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-02-2020.pdf>, p. 17

(constatation d'une infraction au CDE ou au contraire, absence de constatation d'une infraction) et que ces statistiques seront publiées.

23. Dans le même ordre d'idées, l'Autorité considère qu'une disposition analogue devrait être insérée dans la loi.

**PAR CES MOTIFS,
L'AUTORITE**

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans le projet :

- Préciser qu'il s'agit d'exercer les compétences visées à l'alinéa 1 du point 5°/1 de l'article XV.3 du Code de droit économique (point 9) ;
- fixer un délai de conservation maximal pour les données à caractère personnel ou renvoyer aux critères permettant de déterminer ce délai (point 21) ;
- insérer une disposition qui prévoit que les demandes d'accès, par les agents de l'inspection économique, au PCC fassent l'objet de statistiques sur une base annuelle et que ces statistiques seront publiées (point 22) ;

attire l'attention du demandeur :

- sur la nécessité de formaliser la communication des données concernées par la conclusion d'un protocole d'accord conformément à l'article 20 de la LTD (point 18) ;
- sur la nécessité d'insérer dans 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* une disposition qui prévoit que le Point de contact central établit des statistiques annuelles sur le nombre de demande d'accès, les autorités publiques à l'origine de ces demandes, le nombre d'accès accordé et refusé, le nombre de personnes concernés et l'impact de cet accès et que ces statistiques seront publiées (point 23).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances