



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

### Avis n° 144/2026 du 3 juillet 2026

**Objet : Proposition de loi *modifiant le Code de droit économique et 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, en vue de lutter contre l'exclusion bancaire - DOC 56 1349/001 (CO-A-2026-084)***

**Mots-clés :** exclusion bancaire - obligation de motivation – service bancaire de base

#### Version originale

Le Service d'Autorisation et d'Avis de 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 ses 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 Peter De Roover, Président de la Chambre des représentants, (ci-après « le demandeur »), reçue le 20 mars 2026;

Vu les informations complémentaires transmises le 27 avril 2026 ;

Émet, le 3 juillet 2026, l'avis suivant :

## I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur a sollicité, le 20 mars 2026, l'avis de l'Autorité concernant la proposition de loi modifiant le Code de droit économique (ci-après « **CDE** ») et 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, en vue de lutter contre l'exclusion bancaire<sup>1</sup>. (ci-après « **le projet** »).
2. **Le projet vise à lutter contre l'exclusion bancaire.** Il prévoit **la création d'une cellule de contrôle** chargée d'examiner la motivation des établissements de crédit, de paiement et de monnaie électronique (ci-après « **des établissements financiers** ») lorsqu'ils refusent d'ouvrir un compte de paiement ou décident de le clôturer unilatéralement. Pour permettre ce contrôle, le projet introduit une **obligation de motivation** à charge des établissements financiers. L'article 2 du projet (art. VII.56/2 CDE en projet) impose aux établissements financiers de conserver une motivation écrite pour tout refus d'ouverture ou toute clôture unilatérale d'un compte de paiement. Cette motivation doit être transmise à la cellule désignée par le Roi (les auteurs envisagent le SPF Économie) lorsque la personne concernée demande par écrit l'examen de cette motivation. L'exposé des motifs précise que cette procédure permettrait, entre autres, de contourner l'opacité créée par l'interdiction, prévue par l'article 55 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après « **loi AML<sup>2</sup>** »), d'informer le client ou des tiers que le refus d'ouverture ou la fermeture d'un compte de paiement repose sur des soupçons de blanchiment ou de financement du terrorisme.
3. **Le projet introduit également une obligation d'information renforcée lors de l'ouverture d'un compte.** L'article 4 du projet (art. VII.59/3 du CDE en projet) impose aux établissements de fournir, à chaque ouverture de compte, une information complète sur le service bancaire de base : caractéristiques du compte, frais, conditions d'utilisation et démarches pour exercer le droit à un compte assorti de prestations de base.
4. Il convient de relever **la diversité des motifs susceptibles de fonder une décision de refus d'ouverture d'un compte de paiement ou de résiliation unilatérale.** Ces décisions peuvent reposer sur des considérations liées à la loi AML, à la typologie des clients (y compris à l'impact négatif que la relation d'affaires est susceptible d'avoir sur la rentabilité de l'institution financière), aux risques environnementaux, voire aux risques pour la réputation de l'établissement financier<sup>3</sup>.
5. S'agissant de la lutte contre l'exclusion bancaire, selon les auteurs du projet, l'obligation d'offrir un

---

<sup>1</sup> Déposée par M. Patrick Prévot et consorts. ( référence DOC 56 1349/001).

<sup>2</sup> Loi AML : Anti-Money Laundering / Lutte contre le blanchiment d'argent.

<sup>3</sup> Voir en ce sens l'avis de la Banque Nationale de Belgique relatif à la proposition de loi n°1349/001.

service bancaire de base prévue par les articles VII.57 et suivants du CDE contribue partiellement à cet objectif<sup>4</sup>. Cependant, elle ne permet ni de résoudre pleinement le phénomène d'exclusion bancaire, ni de pallier l'absence de contrôle sur les motifs invoqués par les établissements financiers pour refuser l'ouverture d'un compte de paiement ou pour procéder à sa fermeture unilatérale.

#### 6. Le projet instaure le dispositif suivant :

- L'établissement financier ne peut refuser l'ouverture d'un compte de paiement ou en clôturer unilatéralement l'accès que pour des motifs individuels, objectifs, non discriminatoires et proportionnés. Il doit rédiger une motivation étayée et la conserver six mois.
- À la demande écrite de la personne concernée, la cellule examine, dans un délai de 30 jours, la motivation fournie par l'établissement.
- La cellule peut analyser les éléments individuels ayant fondé le refus ou la clôture, y compris ceux relevant de la législation AML, et vérifier leur objectivité, leur caractère non discriminatoire et leur proportionnalité.
- La cellule peut solliciter auprès de l'établissement financier « *tous les renseignements complémentaires qu'elle juge utiles* » à l'évaluation<sup>5</sup>.
- La cellule peut annuler la décision de l'établissement financier. Cette décision, contraignante, est communiquée à l'établissement et à la personne concernée. L'établissement est alors tenu d'accorder les services bancaires à la personne concernée.
- La décision de la cellule communiquée à la personne concernée « *ne contient pas les éléments individuels de motivation mais mentionne seulement si, après enquête, le refus est fondé ou non fondé.* »<sup>6</sup>.
- Si la cellule confirme la décision de l'établissement, la personne concernée « *conserve le droit de demander le bénéfice du service de base conformément aux articles VII.57 à VII.59/3 ou aux articles VII.59/4 à VII.59/11* » du CDE<sup>7</sup>.

7. L'Autorité s'est prononcée antérieurement sur le service bancaire de base<sup>8</sup> et sur des projets de normes relatives à la prévention du blanchiment<sup>9</sup>.

8. Le présent avis contient des commentaires sur les dispositions du projet dans la mesure où elles

---

<sup>4</sup> Pour rappel, le CDE impose aux établissements de crédit de fournir un service bancaire de base (un service minimum, différent d'un compte bancaire classique) aux particuliers, aux entreprises et aux missions diplomatiques, sauf lorsqu'ils peuvent invoquer, au moyen d'une décision dûment motivée, l'une des exceptions prévues aux articles VII.59 et VII.59/6 du CDE. Ce service garanti, au minimum, la possibilité de déposer ou de retirer des espèces au guichet ou aux distributeurs automatiques, d'effectuer des opérations de paiement au moyen d'une carte, y compris les paiements électroniques, ainsi que de réaliser des virements, notamment des ordres permanents, via les automates, les guichets ou les services en ligne de l'établissement de crédit.

<sup>5</sup> Art 2, §5, alinéa 3 du projet

<sup>6</sup> Art 2, §6, alinéa 3 du projet

<sup>7</sup> Art 2, §7 du projet

<sup>8</sup> Avis n° 185 du 8 octobre 2021 concernant un projet d'arrêté royal relatif au service bancaire

de base pour les entreprises, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-185-2021.pdf>.

<sup>9</sup> Avis n° 17 du 21 février 2020 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-17-2020.pdf>) voir notamment considérants 25 à 27 ; Avis n°24 du 24 mai 2017 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-24-2017.pdf>);

appellent des remarques en matière de protection des données à caractère personnel, de légalité et de prévisibilité des normes.

## II. Examen de la demande d'avis

9. L'Autorité rappelle que, dans le cadre de sa compétence d'avis, sa mission consiste principalement à vérifier (i) si l'encadrement juridique des traitements de données à caractère personnel prévus par le projet est libellé d'une manière satisfaisante au regard de l'exigence de prévisibilité et (ii) si lesdits traitements de données sont bien nécessaires dans une société démocratique et proportionnés au regard de la finalité visée<sup>10</sup>.

### A. Observations concernant l'article 2 du projet insérant l'article VII.56/2 dans le CDE

#### 1. Concernant la motivation

10. L'obligation de motiver les décisions de refus ou de clôture unilatérale d'un compte de paiement, ainsi que la possibilité pour la personne concernée de demander un contrôle de cette motivation, **n'apparaît pas disproportionnée au regard du RGPD et poursuit un objectif d'intérêt général**. En effet, les traitements de données à caractère personnel relatives à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme fondés sur la loi AML (ci-après désignés comme « données AML») sont marqués par une opacité structurelle : la loi limite l'exercice des droits RGPD<sup>11</sup> afin d'éviter tout risque de « *tipping off* » (alerter l'auteur qu'une enquête ou un signalement est en cours). De plus, l'usage d'algorithmes de profilage à des fins AML peut générer des erreurs ou biais, susceptibles d'entraîner une exclusion bancaire injustifiée ou discriminatoire.

#### 2. Concernant le contrôle effectué par la cellule

<sup>10</sup> Voir en ce sens en ce sens, Cour const., arrêt 110/2022 du 22 septembre 2022, B.22, pp. 57-58, disponible sur <https://fr.const-court.be/public/f/2022/2022-110f.pdf>

<sup>11</sup> Voir article 65, §1<sup>er</sup>, alinéa 3 de la loi AML : « *En application de l'interdiction de divulgation prévue à l'article 55, et outre les exceptions prévues aux articles 14, paragraphe 5, points c), et d), 17, paragraphe 3, point b), 18, paragraphe 2, et 20, paragraphe 3, du Règlement 2016/679, en vue de garantir les objectifs de l'article 23, paragraphe 1er, points d), et e) du règlement précité, l'exercice des droits visés aux articles 12 (transparence des informations et des communications et modalités de l'exercice des droits de la personne concernée), 13 (informations à fournir lorsque les données à caractère personnel sont collectées auprès de la personne concernée), 15 (droit d'accès), 16 (droit de rectification), 19 (obligation de notification en ce qui concerne la rectification ou l'effacement de données à caractère personnel ou la limitation du traitement), 21 (droit d'opposition), 22 (droit de profilage) et 34 (communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel) de ce règlement est limité entièrement s'agissant des traitements de données à caractère personnel visées à l'article 4, paragraphe 1er, du même règlement et délimités à l'alinéa premier du présent paragraphe, qui sont effectués par l'entité assujettie en sa qualité de responsable du traitement exerçant une mission d'intérêt public en vertu des articles 1er et 64, et ceci afin : 1° de permettre à l'entité assujettie, à son autorité de contrôle visée à l'article 85 et à la CTIF de remplir les obligations auxquelles elles sont soumises par l'application de la présente loi; ou 2° 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, et d'éviter de faire obstacle aux demandes de renseignements, analyses, enquêtes ou procédures à caractère officiel ou judiciaire, menées aux fins de la présente loi. »*

11. Compte tenu de la sensibilité particulière des données AML, ainsi que des risques en cas de réutilisation à d'autres fins ou de fuite de ces informations, **l'Autorité exprime une préoccupation quant à la multiplication des acteurs** (en ce compris la nouvelle cellule au sein du SPF Economie, susceptible de recourir à des experts externes) **amenés à intervenir**, en plus des autorités institutionnelles déjà compétentes en matière de surveillance des établissements financiers et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (la Banque nationale de Belgique (ci-après « BNB »), la Cellule pour le traitement des informations financières (ci-après la « CTIF »), etc.).
12. L'Autorité constate **un manque de prévisibilité** concernant **les critères** sur la base desquels la cellule procédera à l'analyse des justifications de refus ou de fermeture des comptes de paiement par les établissements financiers. Elle s'interroge également sur **l'expertise** dont elle disposera pour mener des évaluations individuelles en matière d'AML.
13. L'Autorité note que l'article 2, §8 du projet (art. VII.56/2, § 8 du CDE en projet) habilite le Roi à préciser des modalités et conditions supplémentaires d'application du projet<sup>12</sup>. **Une délégation** à un autre pouvoir n'est pas contraire au principe de légalité si elle est **définie de manière suffisamment précise** et porte sur des éléments **techniques**<sup>13</sup>. L'Autorité se demande si la détermination des critères d'évaluation et le niveau d'expertise de la cellule représentent dans ce contexte des aspects limités et techniques qui peuvent être délégués au Roi. Dès lors, **l'Autorité invite le demandeur à démontrer, dans l'exposé des motifs, les raisons pour lesquelles ces critères ne peuvent pas être fixé dans la proposition de la loi.**
14. Sous l'angle des **principes de proportionnalité et de nécessité**, l'Autorité s'interroge sur la pertinence de transmettre à la cellule les motivations fondées sur la législation AML. **L'Autorité se demande si la protection des données et l'efficacité des contrôles** ne seraient pas **mieux garanties en prévoyant que** la cellule ne reçoive que les motivations qui ne reposent pas sur la législation AML, tandis que **les motivations fondées sur la loi AML seraient transmises à la BNB**, qui dispose de l'expertise requise pour en vérifier le bien-fondé, ce qui réduirait les risques liés aux traitements de données AML particulièrement sensibles (transmission, analyse, conservation, archivage...).

---

<sup>12</sup> « § 8. Le Roi détermine les modalités et conditions des paragraphes précédents. Il fixe la procédure d'évaluation des motifs légaux de refus d'un compte ou d'un service de paiement visés au paragraphe 3 et détermine le mode de conservation de la motivation, ainsi que les modalités de l'examen de la motivation par la cellule visée au paragraphe 2. Le Roi définit les critères qui seront pris en compte par la cellule visée au paragraphe 2 pour rendre sa décision, la procédure relative à la demande de pièces complémentaires et la procédure relative à la prise de décision par la cellule visée au paragraphe 2. ».

<sup>13</sup> Voir par exemple, Cour Constitutionnelle : arrêt n°29/2018 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Voir Conseil d'Etat : Avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2 .

15. L'Autorité constate que le projet ne prévoit aucune obligation de coopération entre la cellule et les acteurs institutionnels impliqués dans la surveillance AML. Au contraire, l'Autorité comprend notamment que la CTIF ne pourra pas fournir d'informations ou d'avis à la cellule:

- « *Si cette cellule est amenée à entendre ou faire appel à des experts, il est totalement exclu de vouloir donner à la cellule la possibilité de demander des informations ou l'avis de la CTIF. Ce n'est pas la tâche d'une Cellule de Renseignement Financier, qui n'est pas non plus une autorité de contrôle visée à l'article 85 de la loi anti-blanchiment. La CTIF ne dispose pas ou n'a pas légalement accès à suffisamment d'informations pour émettre valablement ce type d'avis. La CTIF ne dispose à son niveau que d'indices de blanchiment et/ou de financement du terrorisme et ne peut pas présager ou connaître des suites données par les autorités judiciaires à ses transmissions, ni être au courant de toutes les enquêtes judiciaires et/ou criminelles en cours. Les indices de la CTIF ne sont en aucun cas des condamnations.*- *La CTIF peut échanger des informations avec les autorités de contrôle et celles-ci sont tenues au secret professionnel et ne peuvent divulguer à quelque personne ou autorité que ce soit les informations confidentielles dont ils ont eu connaissance en raison de l'exercice des compétences de contrôle en vertu de la loi du 18 septembre 2017. Sans modification de la loi du 18 septembre 2017, la CTIF ne pourra de toute façon pas répondre à cette cellule, ni au SPF Economie, car elle est tenue à un secret professionnel strict en vertu de l'article 83 de la loi du 18 septembre 2017 qui ne prévoit pas d'exception dans le cadre d'une telle procédure. »<sup>14</sup>.*

16. L'Autorité s'interroge dès lors sur la plus-value réelle des analyses et contrôles effectués par cette cellule. Pour que cette plus-value soit tangible, les analyses devraient reposer sur une expertise solide, être réellement efficaces, et s'inscrire dans une coopération étroite entre les établissements financiers, la CTIF, la BNB et la cellule. Or, ces éléments ne ressortent pas de la proposition de loi.

17. Si les auteurs maintiennent la création de la cellule au sein du SPF Economie, **l'Autorité invite le demandeur à prévoir:**

- une interdiction stricte de réutilisation par la cellule des données à d'autres fins que l'examen de la motivation du refus ou de la clôture du compte de paiement ;
- des mesures de sécurité renforcées, proportionnées à la sensibilité des données AML (un cloisonnement des accès - principe du « *need to know* »), la mise en place de canaux de transmission hautement sécurisés , etc.);
- une définition claire du type et du niveau de l'expertise requise au sein de la cellule (AML, non-discrimination, etc.) ;
- la détermination des voies de recours contre les décisions de la cellule;
- l'obligation de l'établissement financier d'informer la personne concernée, idéalement via un modèle standardisé, de la possibilité de demander par écrit la vérification de la motivation de

---

<sup>14</sup> Avis de la CTIF concernant la proposition de loi déposée par M. Patrick Prévot et consorts modifiant le Code de droit économique et 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, en vue de lutter contre l'exclusion bancaire.

la décision par la cellule et du délai pour introduire cette demande, ainsi que de la possibilité d'introduire une plainte auprès de l'Autorité de protection des données.

18. **L'Autorité invite le demandeur à clarifier l'objet de la demande adressée par la personne concernée.** À l'article VII.56/2, § 4 du CDE en projet, la formulation actuelle (« *la cellule examine l'obligation visée au paragraphe 3* » ) peut laisser entendre que la cellule vérifie uniquement si l'établissement a formellement motivé sa décision. Il convient d'indiquer explicitement que la personne concernée sollicite que la cellule examine le bien-fondé de la motivation fournie par l'établissement financier.
19. **L'Autorité invite les auteurs à veiller à l'harmonisation de la terminologie** utilisée dans l'ensemble du texte de la proposition de loi, y compris dans le commentaire des articles. Elle recommande notamment :
- d'utiliser systématiquement le terme « compte de paiement » plutôt que « compte bancaire » ou « relation bancaire » qui sont utilisés dans l'exposé des motifs;
  - de viser de manière cohérente les établissements de crédit, les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique, et non uniquement les établissements de crédit (ainsi, les articles VII.56/2, § 6 et § 9 du CDE en projet ne devraient pas se limiter à ces derniers).

## B. Observations relatives à l'article 3 du projet

20. L'article 3 du projet vise à insérer un nouvel article VII.56/3 dans le CDE afin d'y prévoir les **éléments essentiels des traitements de données** mis en place par le projet.

### 1. Observations générales

21. **Rappel des principes de légalité et de prévisibilité.** Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité<sup>15</sup>, la norme qui fonde le traitement de données à caractère personnel doit avoir certaines qualités: elle doit être du rang de loi (loi, décret ou ordonnance) et elle doit fixer de manière prévisible les éléments essentiels du traitement<sup>16</sup> pour qu'à sa lecture les personnes concernées puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données. Ceci n'implique pas nécessairement qu'ils doivent toujours être énumérés en tant que tels. Le contenu

<sup>15</sup> Ces principes sont consacrés par les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution.

<sup>16</sup> **Les éléments suivants constituent en principe, des éléments essentiels** : (1°) les catégories de données traitées; (2°) les catégories de personnes concernées; (3°) la/les finalité(s) poursuivie(s) par le(s) traitement(s) de données; (4°) la/les catégorie(s) de tiers ayant accès aux données et les circonstances de (raisons justifiant) cet accès ainsi que (5°) le délai maximal de conservation des données. L'Autorité de protection des données ajoute l'identification du responsable du traitement, surtout concernant des traitements de données dans lesquels plusieurs organisations interviennent.

du projet normatif et son contexte sont déterminants en la matière: la lecture du dispositif du texte normatif doit permettre la délimitation sans ambiguïté des éléments essentiels de chaque traitement de données envisagé.

22. **Les dispositions prévues par cet article opèrent un tel amalgame** entre les traitements effectués par la cellule et ceux réalisés par les établissements financiers et certaines présentent **un tel degré de généralité qu'elles en deviennent inopérantes**. Dans ces conditions, le dispositif ne satisfait pas aux exigences de précision et de clarté requises pour respecter le principe de légalité formelle, pour les motifs exposés ci-après.
23. Cet article devrait encadrer exclusivement les traitements de données mis en œuvre dans le cadre de la mission de contrôle confiée à la cellule, et non les traitements réalisés par les établissements financiers dans le cadre des vérifications nécessaires à l'ouverture et au fonctionnement d'un compte de paiement. Les établissements financiers sont tenus de respecter la législation financière (loi AML, etc.) ainsi que l'ensemble des obligations qui en découlent<sup>17</sup>. Or, le projet opère un amalgame en intégrant systématiquement, dans un même article, des éléments essentiels des traitements effectués par les établissements financiers et par la cellule, alors que ces traitements répondent à des finalités distinctes et reposent sur des bases légales différentes.
24. **L'article 3 du projet sera donc fondamentalement revu conformément à [la brochure relative à la pratique d'avis du SAA](#)** et des observations particulières suivantes<sup>18</sup>.

## 2. Observations particulières

25. **L'article 3, alinéa 2 du projet ( art. VII.56/3. § 1<sup>er</sup> du CDE en projet)** prévoit que « *le Roi prend, conjointement avec l'établissement de crédit, l'établissement de paiement ou l'établissement de monnaie électronique et le SPF Économie, les mesures nécessaires pour garantir que les données à caractère personnel soient traitées conformément* » au RGPD.
26. **Cette disposition doit être supprimée ou fondamentalement revue**. Il n'est pas envisageable d'habiliter le Roi à adopter des normes réglementaires conjointement avec les

<sup>17</sup> Pour voir les principaux documents de référence au niveau national, européen et international :

<https://www.nbb.be/fr/supervision-financiere-et-resolution/prevention-du-blanchiment-de-capitaux-et-du-56>

<sup>18</sup>A titre d'illustration, en respectant la liberté rédactionnelle des auteurs, les éléments essentiels pourraient être liés ainsi: [*telles catégories de données à caractère personnel*] relatives à [*telles personnes concernées*] seront traitées par [*le responsable du traitement*] pour [*décrire les finalités/ tâches à accomplir qui nécessitent de traiter ces données*]; ces données seront conservées [*pendant un maximum de X années*] à compter de [*insérer le point de départ de la durée de conservation*], délai qui se justifie par [*insérer la justification de ce délai – par exemple, le délai endéans lequel une décision peut être contestée*]; ces données seront partagées avec [*insérer les destinataires/ tiers*] pour/aux fins de [*insérer les circonstances dans lesquelles et les raisons précises pour lesquelles elles seront communiquées à ces tiers et l'utilisation qu'ils en feront*].

établissements financiers. Si les auteurs optent pour l'amendement de cette disposition, il conviendra de :

- supprimer les mots « *conjointement avec l'établissement de crédit, l'établissement de paiement ou l'établissement de monnaie électronique et le SPF Économie* »
- remplacer les mots « SPF Économie » par « la cellule » - car selon les informations complémentaires reçues « *il existe en effet un débat sur l'organe le plus pertinent pour effectuer ce contrôle : BNB, SPF Économie... C'est pourquoi la proposition de loi ne tranche pas et confie au Roi le soin de désigner la cellule.* ».
- prévoir explicitement les éléments qui devront être précisés par la norme réglementaire (par exemple l'exécution des aspects techniques des transferts de données, les mesures de sécurité des données, la précision des données spécifiques à traiter au sein des catégories de données définies par le projet, etc.).

27. **L'article 3, alinéa 3 du projet (art. VII.56/3, §2 du CDE en projet)** prévoit les catégories de personnes concernées par les traitements de données qui seront effectués par la cellule et les établissements financiers :

- « *1° les personnes physiques visées à l'article VII.56/2 § 1er, 1° et 2°, demandeuses;*
- *2° les représentants des entreprises demandeuses;*
- *3° les clients et/ou les fournisseurs des entreprises demandeuses;*
- *4° les bénéficiaires effectifs tels que visés à l'article 4, alinéa 1er, 27°, a) et c), 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;*
- *5° les collaborateurs et les représentants des missions diplomatiques;*
- *6° les propriétaires des lots de l'immeuble ou du groupe d'immeubles en copropriété forcée dont l'association assure la conservation et l'administration; »*

28. **L'Autorité invite le demandeur à supprimer la référence à « l'établissement de crédit, l'établissement de paiement ou l'établissement de monnaie électronique ».** Les établissements financiers sont déjà soumis à des obligations strictes en matière d'identification des clients et de vérification des opérations en vertu de la législation financière qui leur est applicable (loi AML, etc.) et les éléments essentiels de leurs traitements doivent donc découler de ce cadre propre. **La même observation vaut pour l'article 3, alinéa 3 du projet (art. VII.56/3, § 3 du CDE en projet).**

29. **S'agissant des données à caractère personnel, l'article 3, alinéa 4 du projet (art. VII.56/3, § 3 du CDE en projet)** prévoit le traitement des catégories de données suivantes :

- « *1° les données d'identification personnelles;*
- *2° l'emploi actuel;*
- *3° les données d'identification financières;*
- *4° les opérations financières;*
- *5° les activités professionnelles;*

- 6° la preuve d'enregistrement;
- 7° les compétences professionnelles;
- 8° l'adhésion/la participation à des organisations professionnelles;
- 9° les attestations et pièces justificatives;
- 10° et toutes les données à caractère personnel que la personne concernée souhaite partager de sa propre initiative. ».

30. **L'énumération proposée est incomplète** : elle ne couvre pas, par exemple, les données utilisées par l'établissement financier lorsqu'une fermeture de compte repose sur la législation AML (surveillance des transactions, détection d'opérations suspectes, analyse de cohérence du profil au regard de l'activité économique du client). L'Autorité est toutefois consciente que, dans le cadre d'une mission de contrôle, il est par nature difficile de prédéfinir de manière exhaustive toutes les catégories de données à caractère personnel susceptibles d'être traitées. Dans ce contexte, il importe dès lors de définir clairement les pouvoirs d'enquête de la cellule, afin qu'elle puisse accéder, au cas par cas, aux données nécessaires.
31. En l'espèce, l'Autorité comprend que la cellule traitera **quatre grandes catégories de données à caractère personnel** :
- les données fournies par la personne concernée dans sa demande de vérification de la décision de refus/de résiliation,
  - les données figurant dans la motivation de l'établissement financier,
  - les données utilisées par l'établissement financier pour motiver sa décision,
  - et les données résultant de l'analyse effectuée par la cellule qui vérifie si la décision est fondée et correctement motivée.
32. Ces catégories de données à caractère personnel peuvent contenir des **données « sensibles » au sens des articles 9 du RGPD** (par exemple des données relatives à l'origine raciale ou ethnique des personnes concernées) **et de l'article 10 du RGPD** (données relatives à des condamnations pénales, infractions etc.), ainsi que des **données hautement personnelles** (transactions financières suspectes, etc.). En ce qui concerne le traitement de données relevant de l'article 9 du RGPD, leur traitement n'est permis que moyennant l'existence d'une base juridique au titre de l'article 6 du RGPD et si les auteurs peuvent se prévaloir d'une exception pour le traitement de catégories particulières de données en vertu de l'article 9 (les deux dispositions doivent être appliquées cumulativement), et pour autant que ce traitement soit assorti de garanties appropriées (limitation et contrôle des accès, obligation de confidentialité, sécurité, limitation de la conservation, etc.). En ce qui concerne le traitement de données relevant de l'article 10 du RGPD, leur traitement est en principe interdit, sauf s'il est effectué sous le contrôle de l'autorité publique ou explicitement autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre qui prévoit des

garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées. Il est donc primordial de prévoir des garanties appropriées dans le projet.

33. Dans ce contexte, **l’Autorité recommande de compléter le dispositif législatif:**

- pour préciser les grandes catégories de données traitées et identifier clairement les pouvoirs d’enquête de la cellule (contrôle de l’obligation de motivation, contrôle du caractère bien-fondé de la motivation et contrôle des données utilisées par l’établissement financier pour motiver sa décision) ;
- pour prévoir des garanties appropriées pour le traitements des données relevant des articles 9 et 10 du RGPD ;
- pour inscrire explicitement le respect du principe de proportionnalité dans l’exercice des pouvoirs de vérification : les agents habilités de la cellule veillent à ce que les moyens qu’ils utilisent soient appropriés et nécessaires pour le contrôle de l’obligation de motivation et du caractère bien-fondé de la motivation fournie par l’établissement financier. La collecte de données à caractère personnel qu’ils réalisent dans l’exercice de leur mission de contrôle doit se limiter aux seules données pertinentes et nécessaires à la vérification concernée et proportionnées aux risques identifiés.

34. A l’article 3, alinéa 6 du projet (art. VII.56/3, § 5 du CDE en projet), l’Autorité n’aperçoit pas la plus-value de la phrase :

- « § 5. *L’établissement de crédit, l’établissement de paiement ou l’établissement de monnaie électronique assume la tâche de collecter les données qui lui sont fournies dans le cadre de son obligation légale et de les stocker dans une base de données électronique pendant un délai de six mois.* ».

Elle est **redondante** avec les dispositions de l’article VII.56/2. § 3 du CDE en projet qui prévoit que « *L’établissement rédige une motivation avec soin et la conserve pendant une période de six mois* ». **Il convient de la supprimer.**

35. Conformément à l’article 3, alinéa 6 du projet (art. VII.56/3, § 5, alinéa 1 du CDE en projet), « *L’établissement de crédit, l’établissement de paiement ou l’établissement de monnaie électronique peut partager ces données avec les personnes habilitées au sein de la cellule visée à l’article VII.56/2, § 2, si celles-ci le demandent.* ». Tel que rédigé, l’article ne reflète pas l’obligation pour l’établissement de transmettre la motivation de sa décision et, si besoin, les informations pertinentes nécessaire à l’évaluation individuelle du bien-fondé de cette motivation. **Dès lors, il est suggéré de remplacer** les mots « *peut partager ces données avec les personnes habilitées au sein de la cellule visée à l’article VII.56/2, § 2, si celles-ci le demandent* » par les mots « ***transmet à la demande de la cellule visée à l’article VII.56/2, § 2 la motivation de la décision de refus ou de fermeture du compte de paiement, ainsi que, le cas échéant,***

***les données ayant servi à fonder cette décision, dans le cadre l'évaluation individuelle prévue à l'article VII.56/2, § 5, alinéa 3 du CDE en projet, lorsque la personne concernée a introduit une demande auprès de cette cellule*** ».

36. **A l'article 3, alinéa 7 du projet (art. VII.56/3, § 5, alinéa 2 du CDE en projet), l'Autorité n'aperçoit pas la plus-value de la phrase :** « *Les données à caractère personnel ne sont pas conservées au-delà de la durée nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont stockées.* ». Si l'intention de l'auteur est de viser la durée de conservation des données par les établissements financiers, il convient de noter qu'elle est **redondante** avec les dispositions de l'article VII.56/2. § 3 du CDE en projet qui prévoit que « *L'établissement rédige une motivation avec soin et la conserve pendant une période de six mois* ». Si l'intention de l'auteur est de viser les données conservées par la cellule, la disposition est **redondante** avec l'article 3, alinéa 8 du projet (art. VII.56/3, § 5, alinéa 3 CDE). Dans le doute, il est préférable de **supprimer cette phrase**. Pour en préserver l'esprit, l'Autorité invite le demandeur à préciser la finalité poursuivie par chaque durée de conservation, conformément aux considérants n°37, 38 et 39.
37. **S'agissant des délais de conservation**, l'Autorité rappelle que la durée de conservation ne se détermine pas de manière uniforme, mais doit être modulée en fonction de chaque finalité de traitement de données.
38. En l'espèce, l'Autorité relève que **le délai de six mois imposé à l'établissement financier** doit préciser, entre autres, la finalité du traitement (par exemple, le temps pendant lequel une personne concernée peut demander une vérification auprès de la cellule), le point de départ du délai et sa justification. La précision de la finalité est essentielle, car la législation AML impose déjà aux établissements financiers de conserver la documentation des vérifications relatives à la clientèle et aux opérations (KYC / KYT<sup>19</sup>). Par conséquent, l'auteur pourrait écrire : « *L'établissement de crédit, l'établissement de paiement ou l'établissement de monnaie électronique conserve la motivation de la décision pendant une durée de [six mois], correspondant au délai durant lequel la personne concernée peut solliciter la vérification de cette motivation par la cellule. Cette durée de conservation est limitée à cette finalité spécifique, sans préjudice des autres délais de conservation que l'établissement doit respecter en vertu des législations qui lui sont applicables* ».
39. *Mutatis mutandis*, le même raisonnement s'applique au **délai de trente jours ouvrables applicable à la cellule (art. VII.56/3, § 5, alinéa 3 du CDE en projet)**. Il doit être justifié et indiquer son point de départ et la finalité du traitement qui peut devoir être réalisé pendant ce

---

<sup>19</sup> KYC pour know your customer, KYT pour Know your transactions.

délai. En l'état, ce délai correspond au délai de réponse à la personne concernée et, sauf justification, il apparaît trop court et risque de compromettre l'effectivité du recours.

40. **L'article 3, alinéa 11 du projet (art. VII.56/3, § 6, alinéa 1 du CDE en projet)** prévoit que : « *Le responsable du traitement des données à caractère personnel est tenu de prendre toutes les mesures qui permettent de garantir la parfaite conservation des données à caractère personnel.* ». Cette disposition **manque de précision** (elle ne permet pas d'identifier si le responsable visé est l'établissement ou la cellule) et **n'apporte aucune plus-value**. Il convient dès lors de **la supprimer**.
41. **L'article 3, alinéa 12 du projet (art. VII.56/3, § 6, alinéa 2 du CDE en projet)** prévoit que « *Cette personne est tenue de prendre les mesures qui permettent de garantir le caractère confidentiel de ces données et de veiller à ce qu'elles soient utilisées aux seules fins prévues par ou en vertu du présent article ou pour l'application de son obligation légale.* ».
42. **La phrase, en l'état, est imprécise et n'apporte aucune plus-value** : elle se limite à rappeler des obligations générales déjà prévues par le RGPD (confidentialité, limitation des finalités), sans préciser **ce que le dispositif ajoute**, ni quel responsable du traitement est visé. Pour lui donner une plus-value normative, il convient de la transformer en une obligation spécifique, adaptée à la mission de la cellule. A titre d'exemple, tout en respectant la liberté rédactionnelle des auteurs:
  - « *La cellule, en sa qualité de responsable du traitement, met en œuvre des mesures organisationnelles et techniques spécifiques garantissant la confidentialité des données et veille à ce qu'elles ne soient accessibles qu'aux agents habilités, soumis à une obligation stricte de confidentialité, sanctionnée pénalement d'une manière effective, proportionnée et dissuasive, et qu'elles ne soient utilisées qu'aux fins de la vérification de la motivation et, le cas échéant, de l'évaluation individuelle du bien-fondé de la motivation fournie par l'établissement financier.* ». Le législateur pourrait ensuite déléguer au Roi la détermination de ces catégories d'agents habilités à avoir accès aux données.
43. Il convient que le projet précise explicitement si, et dans quelle mesure, **les droits prévus par le RGPD** pour la personne concernée sont limités, notamment en raison du conflit potentiel avec la loi AML. En effet, la loi AML prévoit une limitation du droit d'accès afin d'éviter tout risque de divulgation des soupçons de blanchiment, de financement du terrorisme ou sur des déclarations à la CTIF (voir les articles 55 et 56 de la loi AML).

PAR CES MOTIFS,

**L'Autorité est d'avis qu'il convient de/d':**

- prévoir que seules les motivations non liées à la loi AML soient transmises à la cellule, et que celles fondées sur la loi AML soient adressées à la BNB (considérant n°14) ;
- démontrer, dans l'exposé des motifs, les raisons pour lesquelles les critères d'évaluation ne peuvent pas être fixés dans la proposition de la loi (considérants n° 12 et 13)
- prévoir une interdiction de réutilisation des données à d'autres fins (considérant n°17) ;
- mentionner des mesures de sécurité renforcées et une définition claire de l'expertise requise (considérant n°17) ;
- déterminer des voies de recours contre les décisions de la cellule (considérant n°17) ;
- prévoir l'obligation pour l'établissement financier d'informer la personne concernée, idéalement via un modèle standardisé (considérant n°17) ;
- amender l'article VII.56/2, § 4 pour préciser que la demande vise l'examen du bien-fondé de la motivation (considérant n°18) ;
- harmoniser la terminologie dans l'ensemble du texte (considérant n°19) ;
- supprimer ou amender l'article VII.56/3, § 1er, conformément aux considérants n°25 et 26 ;
- supprimer la référence aux établissements financiers dans les articles VII.56/3, § 2 et § 3 (considérant n°28) ;
- préciser les catégories de données traitées et les pouvoirs d'enquête de la cellule (considérant n°33) ;
- prévoir des garanties appropriées pour les données relevant des articles 9 et 10 du RGPD (considérant n°33) ;
- inscrire explicitement le principe de proportionnalité dans l'exercice des pouvoirs de vérification (considérant n°33) ;
- supprimer les dispositions redondantes, conformément aux considérants n°34 et 36 ;
- amender l'article VII.56/3, § 5, conformément aux considérants n°35, 36, 37, 38, 39 ;
- amender l'article VII.56/3, § 6, conformément aux considérants n°40, 41 et 42 ;
- préciser explicitement les limitations éventuelles des droits RGPD de la personne concernée (considérant n°43).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,

(sé.) Alexandra Jaspar, Directrice