BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

EUROSYSTÈME

FR **ECB-PUBLIC**

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 28 juin 2016

sur l'extension de l'accès au registre central des comptes bancaires

(CON/2016/35)

Introduction et fondement juridique

Le 1er juin 2016, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du ministre des Finances belge, portant sur un projet de loi sur l'extension de l'accès au registre central des comptes bancaires (ci-après le « projet de loi ») à certaines autorités fiscales, à divers services du ministère de la justice et aux notaires.

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 2, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision 98/415/CE du Conseil[1], étant donné que le projet de loi concerne la Banque Nationale de Belgique (BNB). Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Objet du projet de loi

1.1. Le projet de loi a pour objet d'étendre la liste des personnes autorisées à accéder au registre central des comptes bancaires, afin de lutter non seulement contre la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux, mais également contre le financement du terrorisme et les délits financiers en général. Ce registre central, dont le fonctionnement est assuré par la BNB depuis 2011[2], regroupe les données relatives aux comptes bancaires détenus par les clients des établissements financiers implantés en Belgique et à d'autres opérations financières (telles qu'investissements, opérations de location-financement, crédits hypothécaires et contrats de crédit). La BNB exerce un contrôle formel sur la structure des données mais elle n'a aucun contrôle sur l'exactitude et l'exhaustivité de ces données, qui sont fournies directement par les établissements financiers.

1.2. Dans l'état actuel de la législation, seul un nombre limité de hauts fonctionnaires de l'administration fiscale, expressément nommés par le ministère des Finances, ont accès au registre central, aux fins de déceler d'éventuels cas de fraude fiscale. Cet accès est fourni par la BNB, via un portail extranet spécialement conçu pour une utilisation par le ministère des Finances. Les questions posées par les fonctionnaires autorisés du ministère des Finances sont traitées manuellement par les membres du personnel de la BNB, qui doivent ensuite télécharger les données pertinentes sur

1 Décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (JO L 189 du 3.7.1998, p. 42).

2 Conformément à la loi du 14 avril 2011 et à l'arrêté royal du 17 juillet 2013.

le portail. Les frais supportés par la BNB pour la création, le développement, le fonctionnement et la maintenance du registre central sont facturés trimestriellement, conformément à l'accord conclu entre la BNB et le ministère de Finances sur le fondement de l'article 20 de l'arrêté royal du 17 juillet 2013.

1.3. Le projet de loi étend l'accès au registre central a) aux hauts fonctionnaires en charge, en cas de fraude, de la taxe sur la valeur ajoutée, des droits de douane et des accises ; b) aux hauts fonctionnaires en charge du recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée, des droits de douane et des accises, des créances non fiscales, des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, des droits de succession, des peines pénales, de la confiscation des sommes d'argent et des frais de justice ; c) au procureur du Roi en charge d'enquêtes portant sur une fraude fiscale, le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ; d) aux juges d'instruction et aux juridictions connaissant du contentieux pénal ; e) à la cellule visant à prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ; et f) aux notaires dans le cadre des déclarations de succession.

1.4. Le projet de loi ne précise pas la forme que prendra l'accès au registre central par les personnes autorisées à y accéder en vertu dudit projet.

1.5. Le projet de loi devrait entrer en vigueur sous peu afin que les données contenues dans le registre central puissent être mises immédiatement à disposition des personnes mentionnées au point 1.3.

2. Observations générales

2.1 La BCE prend note que le projet de loi vise à lutter contre la fraude fiscale et à prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

2.2. La BCE comprend que le projet de loi modifie la législation actuelle régissant l'établissement et le fonctionnement du registre central des comptes bancaires, à savoir la loi du 14 avril 2011 et l'arrêté royal du 17 juillet 2013. La BCE a été consultée sur ces actes juridiques préalablement à leur adoption et a émis des avis sur ceux-ci[3]. Dans ses avis, la BCE a relevé, en particulier, que la nouvelle mission confiée à la BNB n'était pas une mission de banque centrale, et qu'elle ne facilitait pas non plus l'exécution de missions de banque centrale. Selon l'interprétation de la BCE, la nouvelle mission confiée à la BNB était plutôt liée à une mission de l'État, à savoir la collecte de l'impôt par l'État et le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale, et était accomplie dans l'intérêt de l'État. La BCE concluait que, par conséquent, si une telle mission devait être confiée à la BNB, il fallait que celle-ci soit rémunérée de manière appropriée et préalable, afin d'assurer le respect de l'interdiction du financement monétaire. En outre, le financement de cette nouvelle mission confiée à la BNB devait être conforme au principe de l'indépendance financière, en vertu duquel une banque centrale nationale doit disposer de moyens suffisants pour accomplir non seulement ses missions liées au SEBC, mais également ses missions nationales, par exemple le financement de sa gestion et de ses propres opérations[4].

---

3 Voir avis CON/2011/98 et CON/2011/30. Tous les avis de la BCE sont publiés sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu.

4 Voir points 2.1 et 2.2 de l'avis CON/2011/30 et point 2 de l'avis CON/2011/98.

2.3. La BCE souhaite rappeler que lorsque de nouvelles missions sont confiées à un membre du Système européen de banques centrales (SEBC), il convient d'examiner ces missions au regard de l'interdiction du financement monétaire prévu à l'article 123 du traité. À cette fin, la BCE a élaboré des lignes directrices, prenant la forme de considérations générales et particulières, sur le fondement desquelles la BCE peut décider si la nouvelle mission confiée à une banque centrale nationale (BCN) du SEBC doit être considérée comme une mission de banque centrale ou une mission de l'État aux fins de l'interdiction du financement monétaire[5]. Ces lignes directrices figurent au point 2.4. L'examen concret visant à établir si les missions de la BNB en lien avec le registre central et l'extension de l'accès proposé en vertu du projet de loi doivent être considérées comme des missions de banque centrale ou des missions de l'État est ensuite effectué au point 3 du présent avis.

2.4. *Lignes directrices pour l'examen relatif à l'interdiction du financement monétaire*

2.4.1. En premier lieu, la classification des missions confiées aux BCN en missions de banque centrale ou en missions de l'État est opérée pour les missions réellement nouvelles, qui n'existaient pas dans le passé et qui ne faisaient pas partie intégrante des missions de banque centrale déjà confiées à une BCN. Compte tenu de la diversité des cadres juridiques, des traditions en matière de banque centrale et des contextes nationaux des États membres, les missions actuellement remplies par les BCN en tant que missions de banque centrale ne sont pas examinées, ni soumises à une nouvelle classification, mais peuvent faire l'objet d'une nouvelle appréciation en cas de modification de leur substance. En deuxième lieu, en vertu du principe de l'indépendance financière, les États membres ne doivent pas mettre leur BCN dans une situation telle que celle-ci ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour l'accomplissement de ses missions liées au SEBC ou à l'Eurosystème. En troisième lieu, les missions de banque centrale comprennent, en particulier, les missions afférentes aux missions énumérées à l'article 127, paragraphes 2, 5 et 6 du traité. En quatrième lieu, les nouvelles missions confiées à une BCN qui sont atypiques pour une BCN, ou qui sont manifestement conduites au nom de l'État et dans l'intérêt exclusif de celui-ci ou d'autres entités publiques, devraient être considérées comme constituant des missions de l'État.

2.4.2. Un critère important pour qualifier une nouvelle mission de mission de l'État est, par conséquent, l'incidence de la mission sur l'indépendance institutionnelle, financière et personnelle de la BCN. Il convient notamment de tenir compte des questions suivantes. Premièrement, il y a lieu de déterminer si l'exercice de la nouvelle mission crée des conflits d'intérêts, qui n'ont pas été traités de manière adéquate, avec les missions existantes de banque centrale, sans pour autant compléter ces dernières. Si un conflit d'intérêts survient entre des missions existantes et des missions nouvelles, il convient de mettre en place des mesures d'atténuation suffisantes afin de traiter adéquatement ce conflit. Il convient toutefois de ne pas donner une interprétation large à la complémentarité entre les nouvelles missions et les missions existantes de banque centrale, étant donné que cela pourrait conduire à la création d'une série mal définie de missions auxiliaires. L'évaluation de la complémentarité d'une nouvelle mission devrait également tenir compte du

5 Voir avis CON/2015/22.

financement de cette mission. Deuxièmement, il convient d'examiner si, en l'absence de nouvelles ressources financières, l'exercice de la nouvelle mission pèse de manière disproportionnée sur la capacité financière ou organisationnelle de la BCN et peut nuire à sa capacité à exercer correctement ses missions existantes de banque centrale. Troisièmement, il convient d'examiner si l'exercice de la nouvelle mission est conforme au cadre institutionnel de la BCN, notamment pour les considérations afférentes à l'indépendance et la responsabilité de la banque centrale. Quatrièmement, il convient d'examiner si l'exercice de la nouvelle mission implique d'importants risques financiers. Cinquièmement, il convient d'examiner si l'exercice de la nouvelle mission expose les membres des organes de décision de la BCN à des risques politiques disproportionnés et susceptibles, par ailleurs, d'avoir des conséquences sur leur indépendance personnelle. Toute évaluation finale concernant la classification, en mission de banque centrale ou en mission de l'État, d'une mission confiée à une BCN, sera guidée par l'objectif visant à assurer l'application cohérente de l'interdiction du financement monétaire au sein de l'Eurosystème et du SEBC.

3. Observations particulières

3.1 *Accès élargi au registre central*

La BCE relève que le projet de loi attribue à la BNB la responsabilité d'accorder l'accès au registre central des comptes bancaires aux personnes mentionnées au point 1.3. Elle comprend que l'extension de l'accès au registre central élargira considérablement le groupe des utilisateurs, qu'elle rendra ainsi plus hétérogène. La BNB peut être amenée à revoir ses canaux de communication avec les utilisateurs, étant donné qu'ils ont uniquement été conçus pour satisfaire un petit nombre de demandes formulées par quelques hauts fonctionnaires du ministère des Finances. La substance de la mission initialement confiée à la BNB serait considérablement élargie par les dispositions du projet de loi et devrait donc être réexaminée à la lumière de l'extension d'accès proposée au regard de l'interdiction du financement monétaire.

3.2 *Principe de l'indépendance financière*

En vertu du principe de l'indépendance financière, les États membres ne doivent pas mettre leur BCN dans une situation telle que celle-ci ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour accomplir non seulement ses missions liées au SEBC, mais également ses missions nationales, d'un point de vue à la fois opérationnel et financier. Dans ses deux précédents avis, soumis aux autorités belges, portant sur le cadre juridique du registre central des comptes bancaires[6], la BCE a insisté pour que la BNB soit rémunérée de manière appropriée pour tous les frais encourus dans l'exercice d'activités relatives à ses missions en lien avec le registre central, soit par le biais d'une rémunération préalable, soit par celui d'un remboursement intégral et rapide des frais aux conditions du marché. L'arrêté royal du 17 juillet 2013 portant exécution de l'article 322, paragraphe 3, du Code des impôts sur les revenus a répondu à ces préoccupations en exigeant que tous les frais encourus par la BNB pour l'installation, le développement, le fonctionnement et la maintenance du registre central soient imputés trimestriellement au ministère des Finances, conformément à l'accord conclu avec la BNB. Actuellement, les frais encourus en

6 Voir point 2 des avis CON/2011/30 et CON/2011/98.

lien avec le registre central peuvent être facilement suivis et facturés au ministère des Finances. Toutefois, la prise en charge totale des frais liés à la mission consistant à étendre l'accès au registre central aux personnes mentionnées au point 1.3, qui, pour la plupart, relèvent du ministère de la Justice, ne peut être garantie. Les dispositions financières existantes concernent uniquement les frais des demandes émises par des personnes placées sous l'autorité du ministère des Finances, de sorte qu'il est impossible de garantir le remboursement de tous les frais encourus par la BNB dans l'exercice de sa mission considérablement élargie.

Le projet de loi ne contient aucune disposition sur les procédures de suivi, de répartition et de facturation des frais supplémentaires que la BNB encourt en accordant un accès élargi au registre central. La BCE comprend que le législateur belge entend ultérieurement adopter une loi autonome qui régirait tous les aspects pertinents du registre central, y compris son infrastructure technique et ses mécanismes financiers. Toutefois, elle observe que la forte hausse attendue du nombre de demandes d'accès peut, si les nouvelles demandes d'accès ne sont pas reçues de manière automatisée ou par voie électronique, nécessiter la mobilisation d'un nombre important de membres du personnel de la BNB et peser de façon disproportionnée sur la capacité organisationnelle de la BNB. Cela peut avoir un effet négatif sur la capacité de la BNB à exécuter ses missions existantes de banque centrale. La BCE encourage donc vivement le législateur belge à veiller à ce que l'entrée en vigueur de ce projet de loi aille de pair avec la mise en œuvre d'un mécanisme correspondant de recouvrement des coûts, afin de préserver l'indépendance financière de la BNB et dissiper toute préoccupation, concernant le financement monétaire, liée à l'exercice d'une mission de l'État.

3.3 *Exécution de missions pour le compte et dans l'intérêt exclusif de l'État*

La BCE a déjà exprimé l'opinion selon laquelle les missions confiées à un membre du SEBC pour la création d'un registre central des comptes bancaires n'étaient pas des missions de banque centrale et ne facilitaient pas non plus l'exécution de ces dernières[7]. La BCE considère cette mission comme étant de toute évidence une mission de l'État puisqu'elle a pour objet la lutte contre l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Elle ne peut donc en aucun cas être considérée comme une mission de banque centrale.

3.4 *Complémentarité des missions avec les missions existantes de la BNB et mesure dans laquelle les conflits d'intérêts avec les missions existantes de la BNB sont traités*

En vertu de l'arrêté royal du 17 juillet 2013, la BNB se voit confier le fonctionnement du registre central parce qu'elle est capable de traiter les données à caractère sensible relatives aux comptes bancaires, qu'elle est neutre et indépendante des autres institutions participant au recouvrement de l'impôt et qu'elle jouit d'une expérience en matière de centralisation de données financières à caractère sensible. Nonobstant ces raisons, la BCE a examiné si le fonctionnement d'un registre central avec un accès aussi large était complémentaire des missions existantes de la BNB. Elle observe que le projet de loi se contente d'élargir l'éventail des personnes ayant accès au registre existant et que le registre central est organisé comme un service distinct, auquel seuls peuvent avoir accès certains membres du personnel de la BNB dûment habilités par le Comité de direction

7 Voir point 3.1.3 de l'avis CON/2015/46.

de la BNB. Ce cadre institutionnel devrait contribuer à alléger les inquiétudes concernant de potentiels conflits d'intérêts.

3.5 *Mesure dans laquelle l'exécution des missions est conforme au cadre institutionnel de la BCN*

Le fait que le fonctionnement d'un registre central des comptes bancaires ne puisse pas être considéré comme une mission de banque centrale pourrait susciter des inquiétudes quant à la manière d'inscrire cette mission dans le cadre institutionnel de la BNB. Il est toutefois admis que l'organisation du registre central dans le cadre d'un service distinct garantit de manière adéquate que les données obtenues dans ce contexte ne sont pas accessibles aux autres services de la BNB exerçant des missions liées au SEBC ou d'autres missions nationales.

3.6 *Mesure dans laquelle l'exécution des missions comporte d'importants risques financiers*

Comme il a été souligné dans l'avis précédent[8], la responsabilité de la BNB eu égard au fonctionnement du registre central se limite explicitement aux cas de faute ou de négligence intentionnelle, en raison du contrôle extrêmement limité que la BNB exerce sur l'exactitude et l'exhaustivité des données contenues dans le registre central. Cette limitation de la responsabilité de la BNB devrait contribuer à réduire les risques financiers associés à la réalisation de l'extension de l'accès au registre existant à un éventail plus large de personnes.

3.7 *Mesure dans laquelle l'exécution des missions expose les membres Comité de direction de la BNB à des risques politiques disproportionnés ou pourrait avoir une incidence sur leur indépendance personnelle*

La limitation de la responsabilité de la BNB eu égard au fonctionnement du registre central ne porte pas préjudice à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, qui s'applique à la BNB puisque le registre central est réputé être un « fichier » au sens de ladite loi. Cette loi impose notamment que la BNB prenne les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel contre l'accès et tout autre traitement non autorisé de données à caractère personnel. Compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes autorisées à accéder au registre central, le respect de cette obligation par la BNB deviendra inévitablement plus complexe. Il ne peut pas être exclu que le Comité de direction de la BNB puisse être exposé à des risques de réputation si un personne non autorisée venait à avoir accès aux données ou si celles-ci étaient divulguées au public. Étant donné que le registre national contiendra des informations à caractère sensible, les membres du Comité de direction de la BNB pourraient se trouver dans une position difficile si ces informations étaient rendues publiques, avec le risque d'une incidence négative sur leur indépendance personnelle.

3.8 *Conclusion*

La BCE s'interroge à propos de l'absence, dans le projet de loi, de dispositions financières claires concernant le recouvrement intégral des frais encourus par la BNB dans l'exercice de ses missions en lien avec le registre central des comptes bancaires. Afin de préserver l'indépendance financière de la BNB et dissiper toute préoccupation concernant le financement monétaire, liée à l'exercice d'une mission de l'État, la BCE encourage vivement le législateur belge à veiller à ce que l'entrée

8 Point 1.2 de l'avis CON/2011/98.

en vigueur de ce projet de loi s'accompagne de procédures de suivi, de répartition et de facturation de tous les coûts que la BNB encourt en accordant un accès élargi au registre central.

Le présent avis sera publié sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 28 juin 2016.

[signé]

Le président de la BCE
Mario DRAGHI