



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 111/2023 du 18 juillet 2023

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal portant exécution de la loi du 4 mai 2023 relative au Registre central des interdictions de gérer (CO-A-2023-214)

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman 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 l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

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 Vincent Van Quickenborne, Vice-Premier Ministre, Ministre de la Justice et de la Mer du Nord (ci-après « le demandeur »), reçue le 25 mai 2023;

Émet, le 18 juillet 2023, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal portant exécution de la loi du 4 mai 2023 relative au Registre central des interdictions de gérer (ci-après « le projet »).
2. Les dispositions en projet entendent plus particulièrement exécuter les articles 10, § 3, alinéa 2, et 16 de la loi du 4 mai 2023 relative au Registre central des interdictions de gérer¹ (ci-après « loi de 2023 »). L'art. 10, §3 de la loi précitée prévoit que l'accès au Registre ainsi que l'utilisation du numéro d'identification peuvent être délégués à une ou plusieurs personnes de leur service et habilite le Roi à fixer les conditions dans lesquelles ces délégations sont données. L'article 16 habilite quant à lui le Roi à fixer des mesures visant à garantir la sécurité des données enregistrées dans le Registre.
3. Le chapitre 1^{er} du projet fixe les conditions dans lesquelles les autorisations d'accéder au Registre national des personnes physiques et d'utiliser le numéro d'identification sont données (article 1), tandis que le chapitre 2 prévoit des mesures de sécurité et de protection de la vie privée (articles 2 à 6), conformément à l'habilitation prévue à l'art. 16 de la loi de 2023.
4. L'Autorité a bien été consultée au sujet du projet de loi devenu la loi de 2023, mais n'a malheureusement pas eu la possibilité de rendre un avis *in concreto* sur le projet². Cette loi dépassant la saisine de l'Autorité dans le cadre de la présente demande, l'Autorité se contente de rappeler que l'avis rendu attirait l'attention du demandeur « *sur l'obligation de s'assurer que les traitements de données à caractère personnel encadrés par le projet ou qui seront mis en place en exécution du projet s'avèrent effectivement nécessaires et proportionnés à l'objectif poursuivi* » et l'invitait à « *s'assurer que le Projet répond bien à l'exigence de prévisibilité, de telle sorte qu'à sa lecture, éventuellement combinée à la lecture du cadre normatif pertinent, les personnes concernées puissent entrevoir clairement les traitements qui seront faits de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés* ». En outre, l'avis 72.786/2 rendu par la Section de Législation du Conseil d'Etat³, au sujet du projet de loi précité, comporte plusieurs remarques relatives à la conformité du projet de loi aux exigences juridiques imposées en matière de traitements de données à caractère personnel⁴.

¹ MB 01.06.2023

² Compte tenu du nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis dont l'Autorité est saisie et faute de disposer de moyens humains suffisants

³ Avis du 23 janvier 2023 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/72786.pdf>)

⁴ Auxquelles l'Autorité se rallie sans réserve ; voy. également l'avis 6/2018 de l'EDPS rendu le 26 juillet 2018 sur la proposition de modification de la directive 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés (https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/18-07-26_opinion_digital_tools_company_laws_fr_0.pdf)

5. A noter que la loi de 2013 entendait transposer l'article 13^{decies} de la directive (UE) 2017/1132 (tel que modifié par la directive (UE) 2019/1151). L'art. 13^{decies}, 7) de cette directive dispose que les données à caractère personnel relatives aux administrateurs révoqués sont traitées « *afin de permettre à l'organe, l'autorité ou la personne mandaté en vertu du droit national, d'évaluer les informations nécessaires relatives à la révocation d'une personne en tant qu'administrateur, en vue de prévenir tout comportement frauduleux ou tout autre comportement abusif et de garantir la protection de toutes les personnes qui interagissent avec des entreprises ou des succursales.* Les États membres veillent à ce que les registres (...), les autorités, les personnes ou les organes mandatés en vertu du droit national pour traiter tout aspect concernant les procédures en ligne, ne conservent pas des données à caractère personnel transmises aux fins du présent article plus longtemps qu'il n'est nécessaire et, en tout état de cause, pas plus longtemps que la durée de conservation prévue pour toute donnée à caractère personnel liée à la constitution d'une société, à l'immatriculation d'une succursale ou à un dépôt par une société ou une succursale ».
6. Enfin, même si la loi de 2023 dépasse la saisine de l'Autorité, il convient de rappeler que l'augmentation du nombre de responsables du traitement susceptibles d'accéder à des sources authentiques⁵ a pour effet d'accroître la quantité de données à caractère personnel traitées et de permettre la combinaison de ces données, engendrant par voie de conséquence une aggravation de l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées⁶. Or, cette aggravation de l'ingérence n'est pas sans conséquence pour l'analyse de proportionnalité de la mesure. Ainsi, en matière de Sanctions administratives communales, pour évaluer la compatibilité de la possibilité pour les associations de communes de demander un accès aux sources authentiques, pour leurs membres, avec l'art. 22 de la Constitution, la Cour constitutionnelle a tenu compte du fait qu' « *il ressort de la disposition attaquée que seul le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données du Registre national et de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules. D'autres fonctionnaires de la commune, y compris les personnes mentionnées à l'article 21, § 1er, de la loi du 24 juin 2013 qui peuvent constater les infractions susceptibles exclusivement de faire l'objet de sanctions administratives, ne disposent pas de cette compétence* »⁷.

⁵ L'article 10 de la loi de 2023 règle l'accès au Registre central des interdictions de gérer, en distinguant les services chargés de l'enregistrement des données dans le Registre et les personnes et services ne disposant que du droit de consulter le Registre (énumérés à l'art. 11). En vertu de cette disposition, les personnes autorisées à accéder au Registre sont par ailleurs autorisées à avoir accès au numéro d'entreprise et au numéro d'identification du registre bis et du Registre national des personnes physiques et à utiliser le numéro d'identification.

⁶ En ce sens, voy. Opinion 1/15 (*EU-Canada PNR Agreement*) du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, paragraphe 128

⁷ C. const., arrêt 16/2017 du 9 février 2017, point B.34.4.

II. EXAMEN DU PROJET

1. Base juridique et principe de légalité

7. Le(s) traitement(s) de données à caractère personnel au(x)quel(s) le projet donne lieu repose(nt) sur l'article 6.1.c) du RGPD et engendre(nt) une importante ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées. L'Autorité constate en effet que le traitement de données à caractère personnel impliquera généralement le traitement de données relatives aux condamnations pénales et aux infractions au sens de l'art. 10 du RGPD et qu'il complique l'exercice d'un droit par les personnes concernées ou en limite leur jouissance, puisqu'il vise (certes, comme le prévoit la directive susmentionnée) à étendre l'effet d'une interdiction prononcée en Belgique, aux autres Etats membres de l'UE.
8. L'Autorité rappelle qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CEDH et 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé. Conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, fixer les éléments essentiels du traitement. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s) et concrètes⁸, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (sauf si c'est évident), les (catégories) de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁹, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées¹⁰, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que, le cas échéant si c'est nécessaire, la limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
9. Cependant, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, une délégation au Roi « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* »¹¹.

⁸ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

⁹ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que "le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

¹⁰ Voir par exemple, Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

¹¹ Voir 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'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

10. Comme indiqué *supra*, l'art. 10 de la loi de 2023 habilite le Roi à à fixer les conditions dans lesquelles l'accès au Registre ainsi que l'utilisation du numéro d'identification peuvent être délégués à une ou plusieurs personnes du service des destinataires concernés. Les éléments essentiels relatifs aux traitements des données contenues dans le Registre national sont donc à rechercher dans la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (LRN) et non dans la loi de 2023. Pour rappel, l'article 87 du RGPD prévoit que les Etats membres adoptant un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne soit utilisé que sous réserve de de prévoir des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée (et, bien entendu, de les appliquer).
11. Comme la Commission de protection de la vie privée (CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà eu l'occasion de le mettre en évidence¹², de telles garanties impliquent que soit précis dans une norme de rang législatif :
- que l'utilisation d'un numéro d'identification général soit limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers,
 - que les finalités de cette utilisation soient précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir les types de traitements visés¹³,
 - que la durée de conservation de ce numéro et ses éventuelles communications à des tiers soient également encadrées,
 - que des mesures techniques et organisationnelles encadrent adéquatement son utilisation sécurisée et
 - que le non-respect des dispositions encadrant son utilisation soit sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.
12. Dans la mesure où les mesures de sécurité prévues au chapitre 2 du projet concernent le Registre des interdictions et non le Registre national, l'Autorité estime qu'il convient d'insérer une référence aux dispositions pertinentes de la norme de rang législatif prévoyant les garanties énumérées ci-avant, dans le Rapport au Roi¹⁴.

¹² Avis 19/2018 du 29 février 2018 sur l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses « Intérieur ».

¹³ Enoncer uniquement « l'identification » comme finalité d'utilisation du numéro d'identification du Registre national ne répond pas à ces critères. Les raisons pour lesquelles l'identification est réalisée et le cadre de l'utilisation de ce numéro doivent être précisés de manière telle que l'on puisse entrevoir les types de traitements qui seront réalisés à l'aide de ce numéro.

¹⁴ Bien entendu, si ces garanties ne sont prévues par aucune disposition, il convient de les prévoir dans une norme de rang législatif et d'y faire référence dans le rapport au Roi

2. Accès au Registre national des personnes physiques et utilisation du numéro d'identification (article 1^{er} du projet)

13. L'art. 1^{er} du projet dispose que « *les informations obtenues en application de l'article 10 de la loi du 4 mai 2023 relative au Registre central des interdictions de gérer ne peuvent être utilisées qu'à des fins de contrôle de l'identité des personnes et uniquement dans le cadre de la gestion ou de la consultation du Registre central des interdictions de gérer* ».

14. Ce même article prévoit que les informations [du Registre national] ainsi obtenues ne peuvent être communiquées à des tiers, mais précise également que ne sont pas considérés comme des tiers :

1° les personnes physiques auxquelles se rapportent ces informations ou leurs représentants légaux ;

2° les personnes habilitées par la loi à consulter le dossier dans lequel figureraient ces informations ;

3° les personnes, autorités et services habilités à accéder aux informations du Registre national des personnes physiques par l'article 10 de la loi du 4 mai 2023 relative au Registre central des interdictions de gérer, pour les informations qui peuvent leur être communiquées en vertu de leur désignation, et dans le cadre des relations que ces personnes, autorités et services entretiennent mutuellement dans l'exercice de leurs compétences légales et réglementaires.

15. L'Autorité estime que les circonstances dans lesquelles les points 2° et 3° précités sont susceptibles de s'appliquer doivent être clarifiées dans le Rapport au Roi. En ce qui concerne le point 2°, l'Autorité estime par ailleurs que sa formulation doit permettre de comprendre clairement que le destinataire visé ne doit pas uniquement être habilité à accéder au Registre national, mais que les finalités des traitements que ce destinataire est susceptible d'effectuer doivent rendre nécessaire le traitement des données du registre national de la personne concernée. Cette vérification est à effectuer par le responsable du traitement souhaitant communiquer ces données, préalablement à ladite communication.

3. Mesures de sécurité (art. 2 à 6 du projet)

16. L'Autorité précise tout d'abord que les mesures techniques et organisationnelles liées à la sécurité des données doivent pouvoir être adaptées à la situation concrète, par le responsable du traitement et doivent également pouvoir évoluer. Il en découle la nécessité de prévoir que ces mesures s'appliquent « *sans préjudice des mesures techniques et organisationnelles imposées par le responsable du traitement* ».

17. La liste visée à l'art. 4 doit être conservée par le responsable du traitement et il convient de mentionner que cette liste est tenue à la disposition de l'Autorité de protection des données (et non communiquée). C'est en effet le responsable du traitement qui est responsable de la tenue à jour de cette liste et à qui il appartient de mettre en place des mesures pour vérifier cette mise à jour régulière.
18. L'art. 5 du projet doit expressément faire référence à la notion journalisation et il convient d'appliquer cette journalisation à tous les traitements et non à la seule consultation. Dans cette optique, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir que « *l'ensemble des traitements des données figurant dans le Registre central des interdictions de gérer, en ce compris leur enregistrement, font l'objet d'une journalisation* ».
19. En outre, des règles d'accès aux données de journalisation doivent être prévues.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime que :

- une référence aux dispositions prévoyant les garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes dont les données du Registre national sont traitées doit figurer dans le Rapport au Roi (point 12) ;
- l'art. 1^{er}, al. 2, 2^o doit être reformulé et les circonstances dans lesquelles les points 2^o et 3^o précités sont susceptibles de s'appliquer doivent être clarifiées dans le Rapport au Roi (point 15) ;
- il convient de prévoir que les art. 2 à 5 du projet s'appliquent « *sans préjudice des mesures techniques et organisationnelles imposées par le responsable du traitement* » (point 16) ;
- l'art. 4 doit prévoir que la liste visée doit être conservée par le responsable du traitement et que cette liste est tenue à la disposition de l'Autorité de protection des données (point 17) ;
- l'art. 5 doit prévoir que « *l'ensemble des traitements des données figurant dans le Registre central des interdictions de gérer, en ce compris leur enregistrement, font l'objet d'une journalisation* » (point 18) ;
- des règles d'accès aux données de journalisation doivent être prévues (point 19).

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