

**Avis n° 32/2020 du 3 avril 2020**

**Objet: Projet d'Arrêté royal relatif au registre central des clignotants économiques permettant la détection des entités économiques en difficultés financières. (CO-A-2020-020)**

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi 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 Koen Geens, Ministre de la Justice reçue le 10 février 2020;

Vu les informations complémentaires reçues en date du 2 mars 2020;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 3 avril 2020, l'avis suivant :

## **I. Objet et contexte de la demande**

1. Le Ministre de la Justice sollicite l'avis de l'Autorité sur le projet d'Arrêté royal relatif au registre central des clignotants économiques (ci-après dénommé « le registre ») permettant la détection des entités économiques en difficultés financières (ci-après dénommé « le projet d'AR »).  
  
2. Ce projet d'AR exécute les articles XX.23 et XX.24 du Code de droit économique (ci-après le CDE). Il crée et modalise l'utilisation d'un registre centralisé qui rassemble les données économiques et financières des entreprises ayant fait l'objet d'une communication de données visées à l'article XX.23 du CDE (soit, qui ont été condamnées par jugement au paiement de dettes incontestées, qui sont débitrices de cotisations de sécurité sociale auprès de l'ONSS ou de l'INASTI depuis plus d'un trimestre, qui sont débitrices de dettes de TVA ou de précompte professionnel depuis plus d'un trimestre ou encore qui font l'objet d'une dénonciation émanant d'un expert-comptable ou comptable agréé externe pour inaction malgré leur constat de faits graves et concordants susceptibles de compromettre la continuité de leur activité économique).  
  
3. Les principales remarques de l'Autorité sur ce projet d'AR portent sur les aspects suivants :
  - a. Application du RGPD au vu de la définition d'entreprises du CDE qui recouvrent des personnes physiques ;
  - b. Qualification des rôles de responsables du traitement et de leur sous-traitant ;
  - c. Détermination des catégories de données centralisées;
  - d. Détermination des catégories de destinataires du registre ;
  - e. Détermination des circonstances générant l'inscription d'une entreprise dans le registre ;
  - f. Durée de conservation des données dans le registre;
  - g. Mesures de sécurité.

## **II. Examen**

### **A. Remarque générale et application du RGPD au vu de la définition d'entreprise du Code de droit économique**

4. L'Autorité rappelle que le RGPD ne s'applique pas au traitement de données relatives aux personnes morales, ces données n'étant pas couvertes par la définition que le RGPD donne de

la notion de donnée à caractère personnel<sup>1</sup>. Ceci étant, étant donné que, dans le cadre du présent projet soumis pour avis, le législateur a fait le choix de soumettre les entreprises, (telles que définies par le Code de droit économique<sup>2</sup>) à cette collecte organisée et centralisée de données et étant donné que le projet d'AR met en place un registre qui couvre, toutes les personnes qui rentrent dans cette notion d'entreprise, en ce compris les personnes physiques qui exercent une activité professionnelle à titre indépendant, le régime légal de protection des données à caractère personnel s'applique à une partie des données contenues dans ce registre, à l'exclusion des données de ce registre concernant des personnes morales avec personnalité juridique propre. Pour éviter tout malentendu, les remarques qui suivent ne concernent que les « données à caractère personnel » au sens du RGPD.

5. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme encadrant des traitements de données à caractère personnel (et emportant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision pour qu'à sa lecture, les personnes concernées, à propos desquelles des données sont traitées, puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données. En exécution de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, doivent être décrits avec précision les éléments essentiels du traitement; à savoir, sa ou ses finalité(s) précise(s), les types de données traitées qui sont nécessaires pour la réalisation de cette finalité, les catégories de personnes concernées à propos desquelles des données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels leurs données sont communiquées et les circonstances dans lesquelles et raisons pour lesquelles elles seront communiquées ainsi que toutes mesures visant à assurer un traitement licite et loyal de ces données à caractère personnel.
  
6. Le registre, mis en place par le projet d'AR, centralise des données économiques et financières concernant des entreprises<sup>3</sup> à propos desquelles il a été constaté, par jugement ou via certaines administrations, qu'elles sont en défaut de paiement de dettes. A l'aide de ce registre, un

---

<sup>1</sup> Ainsi qu'il ressort du considérant 14 du RGPD, ce dernier « *ne couvre pas le traitement des données à caractère personnel qui concernent les personnes morales, et en particulier des entreprises dotées de la personnalité juridique, y compris le nom, la forme juridique et les coordonnées de la personne morale.* »

<sup>2</sup> Selon l'article I.1, alinéa 1er, 1°, du livre Ier du Code de droit économique, les entreprises sont définies comme étant : « (a) toute personne physique qui exerce une activité professionnelle à titre indépendant; (b) toute personne morale; (c) toute autre organisation sans personnalité juridique ».

<sup>3</sup> Ibidem.

profilage<sup>4</sup>, tant au sens du RGPD que du titre 2 de la LTD<sup>5</sup>, de certaines personnes physiques pourra être réalisé à partir du moment le législateur a fait le choix de mettre en place un registre qui concerne à la fois des personnes morales et des personnes physiques; ce qui nécessite la mise en place de garanties pour assurer un traitement licite et loyal de leurs données dans ce cadre.

7. Malgré ce qui est mentionné dans le formulaire de demande d'avis et dans le rapport au Roi (*«3ème remarque fondamentale»* relative au fait que « *très peu de données à caractère personnel 'directes' sont traitées puisque seules les entreprises en personne physique ainsi que les personnes physiques qui exercent leur activité comme indépendants contiennent dans leur dénomination des données à caractère personnel* » sous le commentaire de l'article 4 du projet d'AR), le traitement encadré par le projet d'AR porte bien sur des données à caractère personnel au sens du RGPD même si une grande partie des données concerneront des personnes morales avec personnalité juridique propre.
  
8. Tout d'abord, la notion de donnée à caractère personnel<sup>6</sup> ne se réduit pas à un nom. Un nom est un identifiant et constitue uniquement le 1<sup>er</sup> élément constitutif de la notion de « *donnée à caractère personnel* ». Le second élément constitutif de cette notion requiert la présence d'une information concernant la personne physique identifiée. En l'espèce, tant les indépendants que les entreprises en personne physique visées dans le rapport au Roi - si ces dernières n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de leur dirigeant - verront des informations les concernant reprises dans le registre central des clignotants économiques ; ce qui implique que les données centralisées dans ce registre concernant ces personnes (qu'elles soient identifiées au moyen de leur nom ou de leur numéro BCE) consistent en des données à caractère personnel au sens du RGPD. Il convient de corriger le rapport au Roi à ce sujet.

---

<sup>4</sup> Le profilage étant défini comme « toute forme de traitement automatisé de données à caractère personnel consistant à utiliser ces données à caractère personnel pour évaluer certains aspects personnels relatifs à une personne physique, notamment pour analyser ou prédire des éléments concernant le rendement au travail, la situation économique, la santé, les préférences personnelles, les intérêts, la fiabilité, le comportement, la localisation ou les déplacements de cette personne physique. »

<sup>5</sup> En application de l'article 2, al.2 de la LTD, le RGPD est d'application aux traitements de données réalisés par les autorités judiciaires à l'exception des traitements qu'elles réalisent à de fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière pour lesquels, c'est le titre 2 de la LTD qui est d'application.

<sup>6</sup> Une donnée à caractère personne est définie comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable ; est réputée être une personne physique identifiable, une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale »

## B. Finalité du registre des clignotants économiques des entreprises

9. L'article XX.21 du CDE prévoit que les renseignements utiles concernant les débiteurs en difficulté financière telle que la continuité de leur activité économique peut être mise en péril sont collectés au greffe du tribunal du ressort dans lequel le débiteur a son centre d'intérêts. L'article XX.23 CDE impose à diverses personnes (greffes des cours et tribunaux, ONSS, INAMI, administration fiscale, experts-comptables agréés) la détection des entreprises débitrices de dettes incontestées ou de dettes sociales ou fiscales datant de plus d'un trimestre ou encore d'entreprises auxquelles on peut imputer des faits graves et concordants susceptibles de compromettre la continuité de leur activité économique ainsi que la communication de cette information au greffe du tribunal des entreprises en difficulté concerné<sup>7</sup>. L'article XX.24 du CDE prévoit que le Roi peut prendre les « *mesures requises afin de permettre le traitement, selon une structure logique, des données recueillies et d'en garantir l'uniformité et la confidentialité dans les différents greffes des tribunaux de l'entreprise* » et qu' « *il peut notamment déterminer les catégories de données à recueillir* ». Il ressort enfin de l'article XX.25 du CDE que cette collecte de données permet aux chambres des entreprises en difficulté de « *suivre la situation des débiteurs en difficulté en vue de préserver la continuité de leur activité et d'assurer la protection des droits des créanciers* ».
  
10. C'est donc de manière conforme à ces dispositions du CDE que l'article 2 du projet d'AR décrit la finalité du registre central des clignotants économiques en ces termes : « *aider les chambres des entreprises en difficulté à détecter les entreprises débitrices qui relèvent de leur compétence et qui sont en difficultés financières telles que la continuité de leurs activités économiques pourrait être en péril* » et ce « *dans le cadre de la mission visée à l'article XX.25 du CDE relative au suivi des débiteurs en difficulté en vue de préserver la continuité de leurs activités et d'assurer la protection des droits des créanciers* ». Cette formulation de finalité n'appelle pas de remarque sur son caractère déterminé et explicite.

## C. Détermination du ou des responsables du traitement du registre

11. En l'espèce, il convient de déterminer légalement qui sera le ou les responsables du traitement qui assure la gestion du registre et de ses modalités essentielles.
  
12. L'article 3, al. 1 du projet d'AR attribue les rôles de responsables du traitement du registre à chaque Président de tribunal de l'entreprise – « *pour les données à caractère personnel qui relèvent de leur compétence respective* » – et au Président du collège des cours et tribunaux

---

<sup>7</sup> Celui du ressort dans lequel se situe le centre d'intérêts principaux de l'entreprise concernée.

- « pour les données à caractère personnel ou traitements communs à l'ensemble du registre ». L'article 3, al. 2, attribue le rôle de sous-traitant du registre au SPF Justice tout en précisant qu'il en assure la gestion.
13. Si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du RGPD dans des domaines particuliers où ils légifèrent afin de garantir en ces domaines, la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données, ils ne peuvent à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre.
14. La désignation légale du ou des responsables d'un traitement de données à caractère personnel doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. En effet, tant le Groupe de travail 29<sup>8</sup> – prédecesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité<sup>9</sup> ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Il est donc nécessaire de désigner la ou les entités qui, dans les faits, poursuiv(en)t la finalité du traitement visé<sup>10</sup> et en assure(nt) la maîtrise. Dans le secteur public, le responsable du traitement est généralement l'organe en charge de la mission de service public pour laquelle le traitement de données visé est mis en place.
15. Il est, également, nécessaire de préciser, sans ambiguïté et de manière exhaustive, à propos de quels traitements de données à caractère personnel cette ou ces désignation(s) est(sont) faite(s). De plus, cette qualification doit être faite de manière telle qu'elle assure un niveau adéquat de sécurité juridique pour se prémunir, autant que possible, de tout conflit dans les relations entre les responsables du traitement désignés, mais aussi avec les personnes concernées et l'Autorité.
16. Quand plusieurs intervenants poursuivent la même finalité et disposent d'un pouvoir de maîtrise et de décision sur les éléments essentiels du traitement (type de données traitées, catégorie de personnes concernées, fréquence des opérations de traitement, durée de conservation, destinataires des données,...), ils peuvent alors être qualifiés de responsables conjoints du traitement.
17. Au regard des qualifications faites à l'article 3 du projet d'AR, l'Autorité relève, tout d'abord, que le fait que plusieurs intervenants alimentent le registre n'implique pas nécessairement

---

<sup>8</sup> Groupe de travail 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9

<sup>9</sup> Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du RGPD et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1

<sup>10</sup> En l'espèce, il s'agit de la centralisation de données économiques et financières relatives à des entreprises débitrices en difficulté telle que leur continuité est en péril et ce, en vue de permettre aux chambres des entreprises d'exercer les missions qui sont leurs en exécution du Titre 2 du Livre XX du CDE

qu'ils doivent être considérés comme responsable du traitement du registre car il ne vont pas nécessairement, dans les faits, assurer la maîtrise de sa gestion et des modalités essentielles des traitements qui y ont lieu. Dans le même ordre d'idée, la Cour de justice de l'Union européenne a mis en évidence le fait que plusieurs opérateurs peuvent être des responsables conjoints du traitement, même s'ils n'ont pas tous accès aux données à caractère personnel concernées<sup>11</sup> <sup>12</sup>.

18. Ensuite, l'Autorité relève que la répartition entre « les données qui relèvent de leur compétence » et « les traitements communs à l'ensemble du registre » est floue et n'apporte pas la sécurité juridique requise. Le ou les rôles de responsables du traitement du registre central doivent être alloués à l'organe ou aux organes qui disposeront de la maîtrise sur la gestion du registre central.
19. Enfin, la désignation du SPF Justice comme sous-traitant (pour quels traitements ?) (art. 3 al.2 du projet) pose question. Selon l'article 4.8 du RGPD, le sous-traitant est « la personne physique ou morale, l'autorité physique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable de traitement ». Il est contradictoire de désigner le SPF Justice comme un sous-traitant et de le charger, en même temps, de la gestion du registre central. En effet, cette dernière tâche relève, par nature, de la responsabilité du responsable du traitement. Il en est de même pour la tâche qui est confiée au SPF Justice à l'article 7 du projet d'AR qui consiste à veiller à ce que seules les données visées à l'article 4 du projet d'AR pour lesquelles les tribunaux d'entreprises sont compétents soient disponibles dans le registre central des clignotants économiques. Veiller au respect du principe de minimisation des données constitue une obligation du responsable du traitement et non du sous-traitant (article 5.2 RGPD). En outre, l'Autorité souligne que la désignation légale du SPF Justice comme sous-traitant fige les choses et empêche le ou les responsables du traitement de faire appel à un autre sous-traitant<sup>13</sup>.
20. Au vu de ce qui précède, il appartient à l'auteur du projet d'AR de revoir, non seulement, la qualification des rôles faite à l'article 3 du projet, mais également, la formulation de cette qualification afin d'assurer un niveau de sécurité juridique correct à ce sujet. En cas de

---

<sup>11</sup> CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein c/ Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH), aff. C-210/16, §38

<sup>12</sup> CJUE Toutefois, « l'existence d'une responsabilité conjointe ne se traduit pas nécessairement par une responsabilité équivalente [...] et au contraire, [...] les opérateurs peuvent être impliqués à différents stades de ce traitement et selon différents degrés, de telle sorte que le niveau de responsabilité de chacun d'entre eux doit être évalué en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes du cas d'espèce » (point 43 du même arrêt) Lire également, notamment, G29, Avis n° 1/2010 sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010., p. 20 (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein c/ Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH), aff. C-210/16, §38.

<sup>13</sup> Tout responsable de traitement du registre, doit veiller, dans son choix de sous-traitant, au respect de l'article 28.1 du RGPD et à encadrer sa relation contractuelle avec lui au moyen d'un contrat qui prévoit notamment les mentions prévues à l'article 28.3 du RGPD

responsabilité conjointe de traitement, les tâches pertinentes respectives des différents responsables du traitement visant à assurer que la gestion du registre soit faite dans le respect du RGPD seront, conformément à l'exigence de l'article 26 du RGPD, déterminées par le projet d'AR et il est recommandé de désigner une personne de contact pour les personnes concernées.

21. Si l'auteur du projet d'AR n'a pas à ce stade, de vue claire sur les responsabilités à allouer aux différents acteurs intervenant dans la gestion du registre central, il pourrait créer un comité de gestion du registre central et lui conférer la qualité de responsable du traitement de ce registre. Feront alors partie de ce comité de gestion ou y seront représentés toute personne et organe qui doivent légitimement disposer d'une maîtrise sur le registre au vu de leur mission de service public.

#### **D. Catégorie de données centralisées dans le registre**

22. Les catégories de données à caractère personnel à centraliser dans le registre font partie des éléments essentiels du traitement de données qui doivent être déterminés dans la réglementation pour qu'à sa lecture, toute personne physique concernée puisse entrevoir quelles données les concernant sont centralisées dans ce registre sur base de son numéro d'inscription à la Banque-Carrefour des entreprises.
23. Afin d'assurer une prévisibilité correcte à ce sujet, l'article 4 du projet d'AR doit en dresser la liste exhaustive et non seulement indicative comme c'est actuellement le cas, à tout le moins en ce qui concerne la partie du registre qui porte sur des personnes physiques. Il s'agit d'une garantie essentielle pour la préservation des droits et libertés des personnes concernées. Par conséquent, le terme « notamment » au début de son alinéa 3 sera supprimé, à tout le moins en ce qui concerne la partie du registre qui porte sur des personnes physiques
24. Il ressort du rapport au Roi qu'un historique des données sera affiché pour les utilisateurs du registre de telle sorte que l'évolution des dettes ONSS sur les deux derniers trimestres sera affichée. Cet historique ainsi que son ampleur (évolution des deux derniers trimestres ou évolution sur toutes les années disponibles sachant qu'est prévue une conservation des données pendant 5 ans?) doit être également être précisé et délimité dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, à tout le moins en ce qui concerne les personnes physiques concernées.
25. En ce qui concerne la donnée « indicateur de santé financière » calculée et communiquée par la BNB, l'Autorité relève, ainsi qu'il ressort des informations complémentaires du délégué du

ministre, que cette information ne concernera pas les personnes physiques dont les données sont centralisées dans le registre (entreprises personnes physique et indépendants). Cela doit être précisé à l'article 4 du projet d'AR.

26. Quant à la donnée « *situation juridique* » de l'entreprise, visée à l'article 4, al. 2, e.,1° du projet d'AR, l'Autorité relève que cette notion nécessite d'être définie dans le texte même de l'AR en projet pour pouvoir en cerner sa substance. Toute situation juridique spécifique ne peut être centralisée dans le registre que si elle nécessaire pour la réalisation de sa finalité. Le rapport au Roi précise que l'information selon laquelle l'entreprise est en faillite ou en état de liquidation sera reprise à cet titre, ce qui pose question au regard du respect de cette exigence. La pertinence de reprendre cette information dans le registre n'est en effet pas évidente étant donné que la finalité du registre est de détecter à un niveau précoce les entreprises en difficulté financière telle que leur continuité risque d'être en péril et ce, pour leur éviter la situation de faillite ou de liquidation ou pour transférer leur dossier au procureur de Roi si la situation devient irrémédiable. A défaut de justification suffisante ou de définition circonscrite de manière proportionnée au regard de la finalité du registre, cette notion de « situation juridique » sera donc supprimée du projet d'AR.

#### **E. Circonstances générant l'inscription d'une entreprise dans le registre central**

27. Les circonstances qui génèrent l'inscription d'une entreprise débitrice dans le registre ne sont pas décrites dans le projet d'AR alors qu'il s'agit d'un élément fondamental pour assurer la prévisibilité du traitement vis-à-vis des personnes physiques. A ce titre et pour assurer une uniformité à ce sujet - ce qui est l'objet de la délégation conférée au Roi par l'article XX.24 du CDE-, le projet d'AR doit être complété pour combler cette lacune, à tout le moins en ce qui concerne les personnes physiques concernées. Le passage du rapport au Roi y relatif doit par conséquent être intégré dans le texte même du projet d'AR. Il s'agit des entreprises débitrices qui « *(1) n'ont plus versé de cotisations de sécurité sociale de puis un trimestre à l'ONSS, ou qui (2) n'ont plus versé de TVA ou de précompte professionnel à l'administration des finances, ou qui (3) n'ont plus versé de cotisations de sécurité sociale dues depuis un trimestre, pour ce qui concerne les travailleurs indépendants à l'institut national d'assurances sociales, ou qui (4) ont commis des faits graves et concordants susceptibles de compromettre la continuité de l'activité économique, lesquels sont constatés par l'expert-comptable externe, le comptable agréé externe, le comptable-fiscaliste agréé externe et le réviseur d'entreprises, ou qui (5) sont soumises à un avis de saisie, ou qui (6) sont soumises à un jugement de résiliation de bail commercial ou qui (7) ont été condamnées par défaut ou contradictoirement, alors qu'elles n'ont pas contesté le principal réclamé ».*

## **F. Durée de conservation et procédure d'effacement**

28. L'article 4, alinéa 4 du projet d'AR prévoit que les données du registre central y seront conservées pendant 5 ans à partir de leur enregistrement. Vu que la situation financière d'une entreprise peut évoluer dans un sens comme dans un autre, l'Autorité considère qu'il convient de prévoir une procédure d'effacement du registre ou de mention marginale au profit des personnes physiques qui peuvent attester qu'elles ont apuré les dettes qui ont suscité leur inscription dans le registre central.
29. L'Autorité relève que le rapport au Roi précise que, en l'absence de clignotant actif dans le chef d'une entreprise, le numéro BCE de cette entreprise ne s'affichera pas lors de la consultation. En plus de préciser ce qui est visé concrètement par cette notion de clignotant actif à tous le moins en ce qui concerne les personnes physiques, cette modalité d'affichage doit être précisée dans le projet d'AR.

## **G. Utilisateurs/destinataires du registre central et modalités d'utilisation du registre**

30. L'article 5 du projet d'AR prévoit que le registre sera directement accessible aux catégories d'utilisateurs suivantes :
- a. « *les membres des greffes et juges des chambres des entreprises en difficultés des tribunaux de l'entreprise et ce, uniquement pour les entités économiques de leur ressort* ;
  - b. *les juges rapporteurs et ce dans la limite des dossiers pour lesquels ils ont été désignés par la chambre des entreprises en difficulté en vue de procéder à un examen plus approfondi* ;
  - c. *le procureur du Roi compétent, sur base de l'article XX.26 du CDE* ;
  - d. *les procureurs du Roi, auditeurs du travail, membres du parquet fédéral, dans le cadre de l'information judiciaire* ».
31. A titre préliminaire concernant la question de l'accessibilité du registre, l'Autorité se demande si, pour servir au mieux la finalité du registre central et pour assurer tant une uniformité dans son utilisation qu'une utilisation proportionnée du registre, il ne conviendrait pas qu'on confère à son organe de gestion la tâche de réaliser un prétraitement d'analyse des données collectées en exécution du CDE afin de ne rendre accessibles à certains destinataires que les données des entreprises qui présentent des risques réels pour la continuité de leur activité. Cela pourrait être atteint par le biais de la définition légale de la notion de clignotants actifs visée ci-dessus.
32. Concernant la détermination des catégories d'utilisateurs du registre, il convient de préciser les circonstances et limites dans lesquelles le procureur du Roi se verra octroyer un accès au

registre en exécution de l'article XX.26 du CDE. Afin d'assurer la prévisibilité de cet accès, il convient de préciser la finalité pour laquelle le procureur du Roi peut solliciter un accès sur cette base et ce de manière compatible avec la finalité pour laquelle le registre est mis en place. Selon l'Autorité, il convient de viser l'hypothèse dans laquelle le Procureur du Roi doit intervenir en exécution du Livre XX du CDE relatif à l'insolvabilité des entreprises. A titre d'exemple, lorsque le dossier de l'entreprise est transféré au procureur du Roi par la chambre des entreprises en difficulté quand les conditions de faillite ou de dissolution semblent réunies.

33. L'article 5, §1<sup>er</sup>, d. du projet d'AR confère un droit d'accès direct au registre central des clignotants économiques aux « *procureurs du Roi, auditeurs du travail, membres du parquet fédéral dans le cadre de l'information judiciaire* », sans autre précision. A ce sujet, l'Autorité relève tout d'abord qu'elle ne perçoit pas quelle disposition légale du CDE habilite le Roi à prévoir un tel accès et une telle utilisation de ce registre qui selon l'article XX.24 du CDE est limitée aux greffes des tribunaux de l'entreprise. Selon les informations complémentaires obtenues auprès de la déléguée du Ministre, il est fait référence à l'article 108 de la Constitution ; ce qui ne suffit pas pour fonder la compétence du Roi d'étendre la finalité d'utilisation du registre à la sphère pénale. En plus de préciser la disposition légale qui habilite le Roi à prévoir la mise en place du registre pour cette utilisation, il convient de préciser dans l'article 5, §1, d. du projet les finalités concrètes pour lesquelles ce registre peut être consulté par les procureurs du Roi, auditeurs du travail et membres du parquet fédéral dans le cadre de l'information judiciaire.
  
34. Enfin, l'Autorité recommande que l'application informatique via laquelle les utilisateurs accéderont au registre rappelle clairement de manière ostensible pour quelle finalité concrète et opérationnelle les consultations de données à caractère personnel y reprises peuvent être réalisées.
  
35. Par ailleurs, les mesures organisationnelles et techniques qui encadreront cette application informatique devront assurer que seuls accéderont aux données, les membres du personnel qui disposent d'un intérêt concret et opérationnel pour accéder aux données sur base de la fonction qu'ils exercent et ce, en tout état de cause, dans la limite des données concernant les entreprises qui relèvent de leur compétence et dans le respect de la finalité pour laquelle ce registre peut être utilisé.

#### **H. Mesures de confidentialité et de sécurité des données reprises dans le registre**

36. Les articles 6 et 7 du projet d'AR prévoient la mise en place de certaines mesures de sécurité des données traitées dans le registre central.

37. A ce sujet, l'autorité considère que les adaptations suivantes doivent être faites :

- a. Le *litera a* prévoit que seules les personnes ayant besoin d'accéder au registre dans le cadre de leurs missions et soumises au secret professionnel ou au devoir de confidentialité peuvent consulter les données. Il convient d'y préciser que leur accès au registre ne peut être fait que conformément à la finalité pour laquelle il est mis en place.
- b. Le *litera b* prévoit que « *un système de gestion des accès est prévu en vue d'identifier les utilisateurs, d'en vérifier et gérer leur fonction et mandat* ». L'autorité relève qu'aucun mécanisme d'authentification n'est prévu. Cette lacune doit être comblée. A ce sujet, l'Autorité rappelle sa recommandation de prévoir l'utilisation de moyens d'authentification forts<sup>14</sup> tel que le module d'authentification de la carte d'identité ou un autre moyen similaire pour l'accès à des bases de données contenant des données à caractère personnel<sup>15</sup>.
- c. Le *litera c* prévoit un mécanisme de journalisation des accès en ces termes : « *des fichiers logs techniques sont tenus. Ces logs permettent d'établir qui a eu accès à partir de quel poste* ». Force est de constater le caractère lacunaire de cette disposition étant donné qu'il n'est pas prévu que soient inclus dans ces logs les données consultées (numéro BCE des entreprises qui ont été consultées...) et la raison concrète pour laquelle cette consultation a eu lieu. Il convient d'ajouter ces deux éléments, à défaut de quoi aucune vérification correcte du respect du RGPD ne pourra être réalisée sur base des logs tels que prévus par le projet d'AR. En tout état de cause, il s'agit d'une mesure organisationnelle et technique qui s'impose en exécution de l'article 32 du RGPD.
- d. Le *litera d* contient un renvoi très général aux « *normes et standards en vigueur afin d'assurer l'intégrité et la confidentialité des données à caractère personnel et informations traitées* ». L'autorité relève que la disponibilité des données constitue également un aspect de la sécurité de l'information ; ce qui fait défaut dans le *litera d*. Pour le surplus, l'Autorité constate que cette disposition est très générale et n'apporte pas de plus-value par rapport au RGPD. La même remarque vaut pour l'article 7, alinéa 2 du projet d'AR qui prévoit uniquement que la transmission et le contrôle du respect de l'article 4 du projet d'AR se fait « *selon les règles de l'art* » sans autre spécification.

---

<sup>14</sup> Lequel correspond au niveau de garantie élevé visé dans le Règlement (UE) n°910/2017 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur.

<sup>15</sup> Recommandation d'initiative 02/2011 du 25 mai 2011 relative à la prise de copie des cartes d'identité ainsi qu'à leur utilisation et à leur lecture électronique. [https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_03\\_2011\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_03_2011_0.pdf)

38. Pour l'exécution concrète des mesures de sécurité, l'Autorité renvoie notamment à la recommandation<sup>16</sup> visant à prévenir les fuites de données et aux mesures de référence<sup>17</sup> adoptées par son prédécesseur, la Commission de protection de la vie privée.

**Par ces motifs,**

**L'Autorité,**

Considère que le projet d'AR doit être adapté conformément aux remarques suivantes :

1. Correction du rapport au Roi concernant la notion de données à caractère personnel (cons. 6 et 7)
2. Rectification de la qualification en projet des rôles de responsable(s) du traitement et de sous-traitant (point C) ;
3. En ce qui concerne la partie du registre qui concerne des personnes physiques, détermination des catégories de données à intégrer dans le registre dans le respect des principes de légalité et de minimisation des données et ce, de manière précise et prévisible (point D) ;
4. En ce qui concerne la partie du registre qui concerne des personnes physiques, précision des circonstances générant l'inscription d'une entreprise dans le registre et réflexion sur la mise en place d'une procédure d'affichage de clignotants actifs (point E et cons. 31) ;
5. Procédure d'effacement du registre à prévoir ou de mention marginale spécifique au profit des personnes physiques concernées (cons 28) ;
6. Adaptation des articles 5, §1<sup>er</sup>, c. et d. du projet d'AR conformément aux considérants 32 et 33 ;
7. Rectification des dispositions encadrant les mesures de sécurité à adopter conformément au considérant 37

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances

---

<sup>16</sup> Recommandation d'initiative de la Commission de protection de la vie privée (prédécesseur de l'Autorité) n° 01/2013 du 21 janvier 2013 *relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données*, disponible sur le site web de l'Autorité.

<sup>17</sup> Mesures de référence de la Commission de protection de la vie privée en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, disponibles sur le site web de l'Autorité.