



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 12/2021 du 5 février 2021

Objet: Demande d'avis concernant le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2014 portant réglementation de la présentation à la formalité de l'enregistrement et à la publicité hypothécaire d'actes de certains fonctionnaires instrumentant (CO-A-2020-153)

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 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 du Vice-Premier et Ministre des Finances, Monsieur Vincent Van Peteghem, reçue le 21 décembre 2020 ;

Vu les informations complémentaires reçues en date du 15 janvier 2021 ;

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

Émet, le 5 février 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Les articles 2, al. 3 et 4 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et 144, 1° de la loi hypothécaire délèguent au Roi la possibilité d'imposer la présentation, sous forme dématérialisée, des actes soumis à la formalité de l'enregistrement ou à la publicité hypothécaire, d'en déterminer les modalités et les mesures nécessaires à la juste perception des droits dus et d'imposer à cet effet que cette présentation soit accompagnée de métadonnées structurées relatives à l'acte. C'est en exécution de ces dispositions que l'arrêté royal (AR) du 14 mars 2014¹, que le projet d'AR, dont les articles 2 à 6 sont soumis pour avis, modifié est adopté.
2. Cet AR du 14 mars 2014 a fait l'objet d'un avis de la Commission de protection la vie privée (CPVP), prédécesseur de l'Autorité, en date du 5 février 2014².
3. Les principales modifications en projet résultent de l'intégration des bureaux des hypothèques dans l'administration « Sécurité juridique » de l'administration générale de la documentation patrimoniale du SPF Finance, de la suppression de la soumission à publicité hypothécaire de la mise en gage de fonds de commerce, et de la mise en place de la banque des actes notariés gérées par la Fédération Royale du Notariat belge (FRNB).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

Traitements de données à caractère personnel au sens du RGPD

4. Les actes qui sont communiqués aux bureaux compétents de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du SPF Finances (ex- bureaux de l'Enregistrement et conservation des Hypothèques), en exécution des formalités hypothécaires et d'enregistrement, contiennent des données à caractère personnel pour autant que les parties auxdits actes soient des personnes physiques.

¹ AR du 14 mars 2014 portant réglementation de la présentation à la formalité de l'enregistrement et la publicité hypothécaire d'actes de certains fonctionnaires instrumentant.

² Avis 05/2014 du 5 février 2014 de la Commission de protection de la vie privée relatif à l'arrêté royal portant réglementation de la présentation à la formalité de l'enregistrement et à la publicité hypothécaire d'actes de certains fonctionnaires instrumentant, disponible sur le site web de l'Autorité.

Suppression de la formalité de publicité hypothécaire pour les gages sur fonds de commerce (art. 3)

5. L'article 3 de l'AR précité de 2014 est adapté pour prendre en compte la réforme du gage sur fonds de commerce qui a pour conséquence que les conventions de gage sur fonds de commerce ne doivent plus être soumises à publicité hypothécaire ; ce qui n'appelle pas de remarque de l'Autorité. Il en est de même des modifications apportées à l'article 4 de ce même AR qui ne présentent pas d'impact au regard du droit à la protection des données à caractère personnel.

Communication par l'administration fiscale des relations d'enregistrement et de publicité hypothécaire (art. 5)

6. Quant à la modification apportée à l'article 5 de cet AR, elle consiste à préciser que les communications à la Fédération Royale du Notariat belge (FRNB) par l'administration fiscale des relations de l'enregistrement et la publicité hypothécaire des actes notariés sont faites « *en vue de la conservation visée à l'article 18 ter, al. 1^{er}, 2^o et 3^o de la loi du 25 ventôse an XI contentant l'organisation du notariat* » ; à savoir la conservation dans la banque des actes notariés (NABAN) gérées par la FRNB. Sur ce point, cette disposition en projet n'appelle pas de remarque de la part de l'Autorité étant donné que la loi du 25 ventôse an XI prévoit la mention de cette information dans cette banque de données, si ce n'est qu'il est indiqué de préciser de manière générale que les communications de ces relations sont faites pour garantir la preuve de la réalisation des formalités hypothécaires et d'enregistrement; ce qui fait actuellement défaut dans l'AR précité de 2014.
7. Il ressort des informations complémentaires obtenues du délégué du Ministre que la notion de relation de l'enregistrement est définie à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 25 janvier 1940 relatif à l'exécution du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe³. Dans l'hypothèse où des personnes physiques sont parties à l'acte concerné, il s'agit de données à caractère personnel pseudonymes au sens de l'article 4.5 du RGPD. Par souci de prévisibilité, il convient d'ajouter la référence à cette définition légale à l'article 1 de l'AR qui est modifié par le projet d'AR soumis pour avis. Quant à la relation de la publicité hypothécaire, il apparaît sur base des informations complémentaires qu'il s'agit également de données pseudonymisées dans cette hypothèse. Pour les mêmes motifs, il convient également d'ajouter une définition de cette notion dans l'AR précité de 2014.

³ Il s'agit de « *la dénomination du bureau et la date où l'acte est enregistré, la référence au registre de formalité, le nombre de rôles et de renvois que comporte l'acte, le montant total des droits et, le cas échéant, des amendes perçus. La date, le nombre de rôles et de renvois et la somme totale perçue sont écrits en toutes lettres.* »

Sécurisation de ces communications automatisées de données à caractère personnel (art. 4 et 5)

8. Le projet d'AR modifie également l'article 5 de l'AR de 2014 en déléguant à l'administration des Finances le soin de déterminer les prescriptions techniques en vertu desquelles les communications automatisées visées devront avoir lieu. L'Autorité considère que les prescriptions techniques qui doivent encadrer la communication de données à caractère personnel constituent des mesures d'exécution qui peuvent être déterminées par voie réglementaire dans le respect du principe de légalité consacré par la Constitution. Ceci étant, c'est au Ministre des Finances et non à son administration qu'il convient de déléguer cette tâche⁴, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 4 de ce même AR pour les communications automatisées des actes en vue de la réalisation des formalités hypothécaires et d'enregistrement.

9. Pour le surplus, l'Autorité relève d'un point de vue général que les articles 5.1.f et 32 du RGPD imposent l'adoption de mesures techniques et organisationnelles pour protéger les données à caractère personnel. Ces mesures techniques et organisationnelles doivent assurer un niveau de sécurité approprié conforme aux règles actuelles de l'art pour les flux automatisés de données à caractère personnel résultant de la soumission des actes à l'enregistrement et à publicité hypothécaire et de la communication des relations attestant cet enregistrement et publicité hypothécaire, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle. Ces mesures doivent tenir compte, d'une part, de l'état actuel des connaissances en la matière et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures, et d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels. L'article 32 du RGPD se réfère à cet égard à plusieurs exemples de mesures afin d'assurer, y compris entre autres, selon les besoins, un niveau de sécurité adapté au risque :
 - la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;
 - des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes de traitement ;
 - des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;
 - une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement.

⁴ Dans le même sens, avis 55.359/2 du Conseil d'Etat du 10 mars 2014.

10. Quant à l'utilisation d'une boîte aux lettres électronique sécurisée pour la communication des relations d'enregistrement et de la publicité hypothécaire en cas de réalisation des formalités d'enregistrement et de dépôt aux hypothèques par présentation des pièces sur papier (art. 6, § 2 et 3 en projet) (hypothèses selon lesquelles les actes n'ont pas été transmis à l'enregistrement et aux hypothèques par voie automatisée) ; interrogé quant au type de boîte aux lettres sécurisée qui sera utilisé, le délégué du Ministre a répondu que "het betreft het gebruiken van de IT bouwstenen voorgesteld door de FOD Financiën (Virtual Printer en eBOX) of door in afstemming met de partner opgezette beveiligde webservices die ook gebruikt worden voor de elektronische flow".
11. Comme son prédécesseur en droit, l'Autorité relève que de si les serveurs du système de messagerie électronique utilisé sont situés en dehors de l'Espace économique européen, il se peut qu'il y ait un transfert de données vers un pays tiers n'assurant pas un niveau de protection adéquat sans qu'il existe nécessairement des garanties appropriées au sens du Chapitre V du RGPD. Il appartient au SPF Finances de veiller à prendre en compte cet aspect dans son choix de messagerie électronique.
12. L'Autorité estime, en outre, que, pour limiter les risques lors des communications automatisées de données à caractère personnel, les informations visées doivent être conservées au sein des registres de l'enregistrement et des hypothèques de manière sécurisée sur un serveur de l'administration compétente et les courriers électroniques envoyés ne peuvent reprendre que l'information selon laquelle la relation de l'enregistrement ou de la publicité hypothécaire est disponible sur le serveur, à l'instar du système Ebox ; après quoi les fonctionnaires instrumentant et leurs délégués pourraient aller la consulter (après identification et authentification) sur ce serveur.
13. Par souci de sécurité juridique et en vue du respect des principes d'intégrité et de confidentialité du RGPD, l'Autorité considère qu'il est opportun que le Roi ajoute une définition de cette notion de «boîte aux lettres sécurisée» en se référant à la notion légale existante d'une messagerie présentant les qualités requise en vertu de l'article 32 du RGPD ou en y insérant les niveaux de garantie qu'elle doit présenter pour répondre au prescrit du principe de sécurité du RGPD. Une option serait de déléguer cette tâche au Ministre des Finances.

Communication des relations de l'enregistrement et de la publicité hypothécaire à la FRNB (art. 6 en projet)

14. Le projet d'AR complète l'article 6 de l'AR précité de 2014 en prévoyant que, dans l'hypothèse où les actes n'ont pas été transmis par voie automatisée à l'enregistrement et aux hypothèques, la relation de l'enregistrement et celle de la publicité hypothécaire sont communiquées à la FRNB via cette même boîte aux lettres sécurisée.
15. Cette communication de données à caractère personnel à la FRNB poursuit la même finalité que celle précisée ci-dessus, ce qui n'appelle pas d'autre remarque de la part de l'Autorité que celle déjà faite ci-dessus concernant la mention explicite de la finalité de cette communication.

Métadonnées à mentionner lors du dépôt des actes en exécution des formalités hypothécaires et d'enregistrement

16. En exécution du Code des droits d'enregistrement et de la loi hypothécaire, l'annexe de l'AR précité de 2014 détermine les métadonnées relatives à l'acte qui doivent accompagner sa présentation à l'administration fiscale compétente lors de la réalisation des formalités obligatoires d'enregistrement et de publicité hypothécaire.

Précision de la notion de situation patrimoniale d'une parcelle cadastrale (point IV c de l'annexe)

17. Concernant les nouvelles métadonnées relatives à la désignation de l'immeuble concerné par l'acte sujet à enregistrement et publicité hypothécaire (point IV c. et d. de l'annexe), l'Autorité relève qu'elles visent à identifier de manière précise l'immeuble concerné ainsi que les droits réels dont disposaient les anciens propriétaires sur le bien concerné. L'Autorité constate leur caractère pertinent au regard de la finalité de publicité hypothécaire.
18. Ceci étant, l'Autorité relève que la notion de « *situation patrimoniale d'une parcelle cadastrale* » (point IV d. de l'annexe) est définie par référence à l'article 2, 7° de l'AR du 20 juillet 2018. Or, cette définition⁵ comporte une tautologie et apparaît quelque peu floue étant donné que la notion de caractéristiques cadastrales n'y est pas définie ; ce qu'il convient de corriger au regard du principe de prévisibilité des législations qui encadrent des traitements de données à caractère personnel.

⁵ Article 2, 7° de cet AR définit la situation patrimoniale comme « *la situation d'une parcelle cadastrale patrimoniale à un moment déterminé compte tenu des droits réels qui y sont exercés, de leurs titulaires et leurs caractéristiques cadastrales* »;

19. Il ressort des informations complémentaires obtenues du délégué du Ministre que « *de eigendomstoestand geeft de kadastrale gegevens weer met hun titularis(sen) (natuurlijke of rechtspersonen), de respectievelijke zakelijke rechten van deze titularissen op het perceel (type recht, breukdeel), de respectievelijke begindatum van het zakelijk recht en in voorkomend geval de einddatum van het zakelijk recht* ». Il a également précisé qu'il s'agit des données concernant les personnes qui sont propriétaires de l'immeuble à la date précédant l'acte translatif, déclaratif ou constitutif de droits réels immobilier et non celles concernant les personnes qui sont devenues titulaires de droits réels sur ce bien à la suite de cet acte.
20. En lieu et place d'utiliser la notion de situation patrimoniale d'une parcelle cadastrale, l'auteur du projet d'AR doit spécifier précisément les données qu'il impose de communiquer, en tant que métadonnées, lors de la réalisation des formalités visées et ce, dans le respect du principe de minimisation des données du RGPD en vertu duquel seules peuvent être collectées dans ce cadre les données nécessaires aux finalités fiscales de l'enregistrement⁶ des actes et aux finalités fiscales et de publicité hypothécaire de la conservation hypothécaire⁷. Chaque registre ne peut comprendre que les données et métadonnées strictement pertinentes et nécessaires pour la réalisation de la finalité pour laquelle il est constitué. Si une seule des finalités est ainsi poursuivie, il convient de le préciser explicitement. En tout état de cause, une motivation à ce sujet sera utilement intégrée dans un rapport au Roi précédant le dispositif du projet d'AR.

**Précision des autres pièces à présenter en même temps que l'acte et ses annexes
(art. 2 et 3 de l'AR du 14 mars 2014)**

21. Complémentairement aux articles en projet à propos desquels l'avis de l'Autorité est sollicité, l'Autorité relève d'initiative que les articles 2 et 3 de l'AR précité de 2014, déterminant les pièces et documents qui doivent être communiqués par voie automatisée lors de la réalisation des formalités obligatoires d'enregistrement et de publicité hypothécaire, contiennent une formule « fourre-tout » en ce qu'ils visent le fait que non seulement les actes et leurs annexes doivent être présentés mais également « *toutes autres pièces à présenter en même temps* ». L'Autorité relève le caractère large de cette formulation qui peut conduire en pratique au dépôt et à la communication de pièces non nécessaires ainsi qu'à la conservation de données à caractère personnel non nécessaires au sein des bureaux compétents de l'Administration générale de la

⁶ Qui est la perception des droits d'enregistrement par le receveur de l'enregistrement en application du titre Ier du Code des droits d'enregistrement.

⁷ Que sont la perception des droits d'hypothèques par le receveur des hypothèques en application du titre II du Code des droits d'enregistrement, des hypothèques et de greffe et permettre aux tiers susceptibles de subir les effets externes d'un acte juridique ou de charges ou servitudes portant sur un immeuble de prendre connaissance de cet acte pour s'assurer de leurs droits sur ce bien immeuble et ce, en vue d'assurer la sécurité juridique des mutations immobilières et du crédit basé sur des sûretés réelles immobilières. Cf. à ce sujet, Avis CPVP 97/2018 du 26 septembre 2018 sur certaines dispositions de l'avant-projet de loi portant insertion du Livre 3 « Les biens » dans le nouveau code civil, disponible sur le site web de l'Autorité.

Documentation patrimoniale du SPF Finances (ex- bureaux de l'Enregistrement et ex-bureaux des conservations des Hypothèques) pour les finalités fiscales de l'enregistrement⁸ des actes et pour les finalités fiscales et de publicité hypothécaire de la conservation hypothécaire⁹ ; ce qu'il convient d'éviter. Seuls les actes et déclarations visés à la section 1^{ère} du chapitre III du Titre 1^{er} du Code des droits d'enregistrement sont assujettis à la formalité de l'enregistrement en vue de la perception du droit d'enregistrement. Par conséquent, l'auteur du projet d'AR doit revoir cette formulation « fourre-tout » afin que le risque de communication non nécessaire et disproportionnée de données à caractère personnel en exécution de ces dispositions soit minimisé. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires, concernant la finalité d'enregistrement, il s'agit de pièces nécessaires pour bénéficier d'un régime fiscal avantageux spécifique; ce qu'il convient de préciser dans l'Arrêté royal précité de 2014.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

Estime que les modifications suivantes doivent être apportées au projet d'AR soumis pour avis :

1. Précision de la finalité des communications des relations d'enregistrement et de publicité hypothécaire conformément au considérant 6 ;
2. Ajout des définitions de la notion de relation de l'enregistrement et de celle de la publicité hypothécaire en veillant à ce qu'elles déterminent de façon exhaustive les données à caractère personnel qu'elles contiennent (cons. 7) ;
3. Attribution au Ministre des Finances et non à son administration la tâche réglementaire d'adopter des prescriptions techniques devant encadrer les communications automatisées visées à l'article 5 en projet (cons. 8) ,
4. Ajout d'une définition de la notion de boîte aux lettres sécurisée de manière telle qu'elle contienne les niveaux de garanties requis ou délégation de cette tâche au Ministre des Finances (cons. 9 à 13) ;

⁸ Qui est la perception des droits d'enregistrement par le receveur de l'enregistrement en application du titre Ier du Code des droits d'enregistrement.

⁹ Que sont la perception des droits d'hypothèques par le receveur des hypothèques en application du titre II du Code des droits d'enregistrement, des hypothèques et de greffe et permettre aux tiers susceptibles de subir les effets externes d'un acte juridique ou de charges ou servitudes portant sur un immeuble de prendre connaissance de cet acte pour s'assurer de leurs droits sur ce bien immeuble et ce, en vue d'assurer la sécurité juridique des mutations immobilières et du crédit basé sur des sûretés réelles immobilières. Cf. à ce sujet, Avis CPVP 97/2018 du 26 septembre 2018 sur certaines dispositions de l'avant-projet de loi portant insertion du Livre 3 « Les biens » dans le nouveau code civil, disponible sur le site web de l'Autorité.

5. En lieu et place d'utiliser la notion de « situation patrimoniale d'une parcelle cadastrale », précision, dans le respect du principe de minimisation du RGPD, des données à caractère personnel précises nécessaires à la réalisation de la finalité de perception des droits d'enregistrement ou à celle de publicité hypothécaire ou de perception de droits d'hypothèques conformément au considérant 20 (cons. 17 à 20);
6. Ajout d'une disposition modifiant l'AR précité de 2014 en vue de déterminer les catégories d'autres pièces à présenter en même temps que les actes à enregistrer, afin de minimiser le risque de communication non nécessaire et disproportionnée de données à caractère personnel (cons 21).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances