



Avis n° 120/2018 du 7 novembre 2018

Objet : avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'informatisation de justice et de modernisation du statut des juges consulaires (CO-A-2018-111)

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

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* (Règlement général sur la protection des données)¹ (ci-après, le « 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*² (ci-après la « loi du 30 juillet 2018 ») ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*³, en particulier les articles 23 et 26 ;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Justice reçue le 19 septembre 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere ;

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>.

² <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2018/07/30/2018040581/justel>.

³ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2017/12/03/2017031916/justel>.

Émet, le 7 novembre 2018, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. Le Ministre de la Justice (ci-après le « demandeur ») sollicite l'avis de l'Autorité sur un avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'informatisation de justice et de modernisation du statut des juges consulaires (ci-après l'« avant-projet de loi »).
2. L'avant-projet de loi contient diverses dispositions classées par titres thématiques, dont certains ont trait au traitement des données à caractère personnel. Le Titre 2 reprend le contenu d'une précédente proposition de loi 54/2194 en établissant les bases légales de SIDIS Suite et du Registre des conditions, et est complété par la base légale d'une banque de données « Dossier Justitiel Intégré de Suivi Electronique ». Le Titre 3 vise à clarifier la législation en matière de consultation et de prise de copie de dossiers pénaux. Le Titre 4 adapte les articles 589, 593 et 596 du Code d'instruction criminelle, notamment pour élargir les catégories de personnes ayant accès au casier judiciaire central. Le Titre 6 vise à introduire la procédure d'accès électronique pour le règlement collectif des dettes. Le Titre 7 vise à modifier le Code judiciaire afin de fournir un cadre concluant pour un certain nombre de sources authentiques d'actes dématérialisés. Le Titre 9 vise à modifier les dispositions légales concernant la Banque des actes notariés.

II. COMPETENCE DE L'AUTORITE

3. L'Autorité agit en tant qu'autorité de contrôle pour tous les traitements de données à caractère personnel dont le contrôle n'est pas explicitement confié par la loi à une autre autorité de contrôle.
4. L'avant-projet de loi porte sur différentes catégories de traitement. Pour la plupart de ces catégories de traitement, aucune autre autorité de contrôle n'a été désignée et l'Autorité est donc compétente. Toutefois, le Titre 4 de l'avant-projet de loi porte notamment sur l'accès des membres des services de police aux données du Casier judiciaire central. Pour cette catégorie de traitement, l'Organe de contrôle de l'information policière assume le rôle d'autorité de contrôle. Les dispositions ad hoc de l'avant-projet de loi ont donc été transmises pour avis à cet organe.

III. ANALYSE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

III.1. Encadrement des banques de données Sidis Suite / Registre des conditions / « Dossier Justitiel Intégré de Suivi Electronique » (Titre 2)

III.1.1. Remarque préalable

5. L'Autorité remarque d'emblée que le demandeur a opté pour un avant-projet de loi portant des dispositions diverses pour encadrer trois banques de données en matière de justice contenant des données d'identification des personnes concernées et des données judiciaires pénales les concernant.
6. Par souci de transparence et de sécurité juridique, l'Autorité se demande si la création de nouvelles banque de données contenant des données sensibles ne devrait pas faire l'objet d'un avant-projet de loi spécifique plutôt que de se retrouver noyée au milieu de dispositions de natures diverses.

III.1.2. Sidis Suite et Registre des conditions

7. Comme le rappelle le demandeur, la Commission de la protection de la vie privée s'est déjà prononcée sur l'encadrement des traitements de ces banques de données dans ses avis n° 10/2017 du 22 février 2017⁴ (ci-après l'« avis 10/2017 ») et 50/2017 du 20 septembre 2017⁵ (ci-après l'« avis 50/2017 ») relatifs à la proposition de loi 54/2194 *concernant le traitement de données à caractère personnel par le Service public fédéral Justice dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté et de la gestion des établissements dans lesquels cette exécution s'effectue*⁶ (ci-après la « proposition de loi 54/2194 »).
8. L'Autorité va dès lors vérifier qu'il a été tenu compte des remarques de la Commission de la protection de la vie privée. Pour rappel, celle-ci s'était montrée positive quant aux modifications apportées suite à son premier avis qui concernait l'encadrement de la banque de données Sidis Suite.
9. Comme l'explique le demandeur dans la lettre d'accompagnement et l'exposé des motifs, le Titre 2 reprend les dispositions de la proposition de loi 54/2194 mais en prévoyant deux banques de données au lieu de la seule banque de données Sidis Suite étant donné les finalités propres aux traitements qu'elles concernent, leurs données spécifiques et leur gestion particulière. L'Autorité apprécie la distinction opérée dès lors que la Commission de la protection de la vie privée avait fait remarquer dans son avis 50/2017 que l'administration pénitentiaire risquait de facto et de

⁴ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/node/19833>.

⁵ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/node/20566>.

⁶

<http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=2194&legislat=54&inst=K>.

jure d'avoir à gérer dans Sidis Suite des données relatives à des conditions pour lesquelles elle n'est pas compétente.

10. L'Autorité constate que le demandeur a maintenu le Service public fédéral (SPF) Justice comme responsable du traitement des banques de données. La Commission de la protection de la vie privée soutenait que le SPF Justice ne semble pas porter la responsabilité finale pour les traitements de données au sein notamment de Sidis Suite et que cela semblait au contraire relever du rôle du Ministre de la Justice. Le demandeur explique dans le commentaire d'article que « *Si le ministre de la Justice est une autorité qui peut notamment donner des directives relatives aux banques de donnée informatisées visées par ce titre, la mise en œuvre des obligations relatives à l'application du Règlement 2016/679 incombe au SPF Justice qui gère au quotidien ces banques de donnée informatisées.* » L'Autorité prend acte de ces explications mais réitère la remarque de la Commission de la protection de la vie privée. Cette remarque est d'autant plus fondée que la Registre des conditions est notamment alimentée par les magistrats de l'Ordre judiciaire qui ont une obligation d'enregistrement dans cette banque de données.

11. L'Autorité remarque que les finalités des traitements de données au sein de Sidis Suite sont décrites de manière plus succincte que dans la proposition de loi 54/2194. Il y était précisé que « *L'exécution des peines et des mesures privatives de liberté englobe notamment l'application de toutes les règles relatives:*
1° aux droits et devoirs du détenu en tant que résidant dans l'établissement;
2° à la durée de la détention;
3° à la sortie temporaire ou non de l'établissement ». L'Autorité rappelle que les finalités du traitement doivent être déterminées, explicites et légitimes (article 5.1.b. du RGPD) et prie le demandeur de reprendre la précision précitée.

12. De même, l'Autorité s'étonne de voir figurer dans le texte français de l'avant-projet de loi s'agissant des finalités du Registre des conditions « *l'exercice adéquat des missions légales de l'administration pénitentiaire consistant en l'exécution des peines et mesures privatives de liberté* », ce qui correspond à une des finalités de Sidis Suite. Les finalités du Registre des conditions concernent uniquement l'exercice adéquat des missions de suivi, d'accompagnement et de contrôle par les autorités, organes et services compétents des conditions imposées aux personnes qui font l'objet d'une décision pénale et qui, moyennant le respect de ces conditions, sont en liberté, ont été mises en liberté ou ont été laissées en liberté.

13. L'Autorité note que l'avant-projet de loi opère des renvois vers des dispositions non identifiées. Ainsi l'Autorité épingle les renvois opérés aux articles 4 et 5, § 5, 2°. Elle invite le demandeur à reprendre la formulation telle qu'elle figurait dans la proposition de loi 54/2194.

14. L'Autorité fait remarquer que les arrêtés royaux précisant les modalités, l'étendue et les fins spécifiques de l'accès des organes et services concernés devra faire l'objet de l'avis de l'autorité de contrôle compétente au sens de la loi du 30 juillet 2018 et pas nécessairement de l'Autorité, s'agissant de traitements relevant du Titre 2 de cette loi. Elle invite dès lors le demandeur à corriger les articles 7, alinéas 2 et 5, 8, § 3, 13, alinéa 3, 14, alinéa 4 et 19, alinéa 3 de l'avant-projet de loi.
15. S'agissant de ces arrêtés royaux, il importe qu'ils précisent, en plus des modalités et de l'étendue de l'accès, les fins spécifiques pour lesquelles les données peuvent être utilisées par autorité, organe ou service (v. l'avis 10/2017, point 20). Cette exigence ne ressort pas des articles 7, alinéa 5 et 13, alinéa 3. S'agissant des services visés à l'article 13, alinéa 1^{er}, il n'est même pas question d'un tel arrêté royal. Elle prie le demandeur de corriger ces dispositions.
16. L'Autorité note qu'à l'instar de la proposition de loi 54/2194 qui prévoyait de limiter les droits de la personne concernée, les articles 25 et 26 de l'avant-projet de loi utilisent la possibilité prévue à l'article 23 du RGPD de limiter les droits de la personne concernée pour garantir la sécurité publique. L'article 23.2 du RGPD prévoit que la mesure législative qui limite les droits de la personne concernée doit satisfaire à toute une série de garanties minimales. A cet égard, l'Autorité constate notamment que les finalités - même si leur formulation doit être améliorée (cf. points 12 et 13) - sont précisées, que les catégories de données à caractère personnel sont mentionnées, l'étendue des limitations est précisée, le responsable du traitement est déterminé, les durées de conservation sont décrites et des garanties sont prévues en terme de respect de la confidentialité et de journalisation des traitements.

III.1.3. « Dossier Justitiel Intégré de Suivi Electronique »

17. Il ressort de l'exposé des motifs que le « Dossier Justitiel Intégré de Suivi Electronique » est une pratique locale d'échange de données que le demandeur souhaite généraliser.
18. L'Autorité fait d'emblée remarquer la malheureuse traduction française retenue pour le « Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier ». Le terme « Justitiel » qui n'existe pas en français devrait être remplacé par « Judiciaire ». Ensuite le terme « Electronique » devrait être associé au « Dossier » et pas au « Suivi », ce qui laisse penser à une surveillance électronique de la personne concernée par le dossier.
19. D'après l'exposé des motifs, le « Dossier Justitiel Intégré de Suivi Electronique » comprend deux volets. Le premier volet est « *consacré au suivi des conditions pendant la phase d'instruction*

préparatoire et après la condamnation (banque de données des jugements et des rapports des maisons de justice), stades auxquels sont gérés les dossiers relatifs à la médiation pénale, à la libération sous conditions par le juge d'instruction dans le cadre de la détention préventive, aux conditions probatoires et à la peine de travail) ». Le second volet concerne le dossier numérique d'internement, consacré au suivi des internés. Ces finalités sont décrites de manière assez sibylline dans l'article 16 de l'avant-projet de loi en ces termes : « l'exercice adéquat des missions légales des autorités, organes et services compétents dans le cadre de l'exécution des décisions des autorités judiciaires dans des affaires pénales contenant des peines et mesures ».

20. L'Autorité est bien en mal de distinguer l'intérêt de cette nouvelle banque de données, par rapport aux banques de données Sidis Suite et le Registre des conditions. Les traitements dans le cadre du premier volet s'inscrivent dans le cadre des traitements du Registre des conditions tandis que les traitements relatifs aux internés rentrent dans les traitements dans le cadre de Sidis Suite⁷. L'Autorité rappelle qu'une telle approche est contraire au principe de l'enregistrement d'une même donnée dans une seule source authentique (v. notamment l'avis 50/2017, point 6.b).
21. Elle prie dès lors le demandeur de renoncer à cette banque de données et de recourir dans ce cadre aux banques de données Sidis Suite et le Registre des conditions.
22. A titre subsidiaire, l'Autorité renvoie à ces remarques précédentes (v. points 14 et 15) concernant les arrêtés royaux qui doivent venir préciser les modalités, l'étendue et les fins spécifiques de l'accès des organes et services concernés. Cette exigence ne ressort pas en ce qui concerne les services visés à l'article 19, alinéa 1^{er} de l'avant-projet de loi. La précision des fins spécifiques n'est pas reprise aux articles 19, alinéa 3 et 20, alinéa 4 de l'avant-projet de loi.

III.2. Prise de copie du dossier en matière pénale (Titre 3)

23. L'avant-projet de loi prévoit la possibilité pour le requérant ou son avocat de prendre eux-mêmes et par leurs propres moyens une copie - gratuitement sur place - du dossier répressif ou de certaines pièces, mis à leur disposition pour consultation.
24. L'exposé des motifs fait valoir que « *L'accès au dossier est un droit déterminant parmi les droits de la défense. Ce droit doit évoluer avec les outils technologiques modernes dont disposent les avocats (moyens de scannage comme stylo scanner, scanner à main, imprimante portable, photo via smartphones et tablettes, etc.). Cette évolution accompagne la digitalisation en cours des*

⁷ V. le rapport annuel 2016 de la Direction Générale des Etablissements pénitentiaires du SPF Justice, https://justice.belgium.be/sites/default/files/bat_ra_2016_fr_light.pdf : « *Les internés sont des détenus sur base d'un internement prononcé par une juridiction pénale, ou par une chambre de protection sociale, en raison de leur état mental.* » (p. 37).

dossiers répressifs et leur consultation en ligne. » Le commentaire d'articles précise que si le demandeur ne partage pas la nécessité d'une modification législative afin d'autoriser la pratique, il est utile de compléter les dispositions concernées du Code d'instruction criminelle et de la loi du 20 juillet 1990 *relative à la détention préventive* afin d'ancrer dans la loi la copie par les moyens de la technologie moderne.

25. L'Autorité note que la loi prévoit dans certains cas uniquement le droit de consulter le dossier et dans d'autres cas la possibilité de le consulter et/ou d'obtenir des copies. Il ne peut être question de contourner la distinction opérée entre la consultation et la prise de copie en permettant la possibilité de faire des copies alors que seule une consultation du dossier est autorisée. La possibilité de prendre des copies par ses propres moyens ne devrait pouvoir avoir lieu que quand la prise de copie a été autorisée. Elle juge dès lors défavorablement les modifications envisagées.

III.3. Modifications du Code d'instruction criminelle concernant l'accès au Casier judiciaire (Titre 4)

26. L'Autorité prend acte de l'ajout des membres du personnel du Comité permanent de contrôle des services de police et de son Service d'enquêtes aux autorités ayant accès aux données du Casier judiciaire, telles que ces données sont délimitées à l'article 593 du Code d'instruction criminelle.
27. Le demandeur fournit des explications détaillées dans l'exposé des motifs quant à la justification de cet accès. Les données du Casier judiciaire leur sont en effet nécessaires dans le cadre des enquêtes pénales réalisées par le Service d'Enquêtes, les enquêtes de contrôle et les enquêtes relatives aux plaintes.
28. L'autorité prend également acte de la désignation du Service public fédéral Justice en qualité de responsable du traitement des données du Casier judiciaire.
29. L'Autorité note aussi la suppression logique de l'obligation pour les communes de s'adresser à la police locale dans le cadre de la production d'extraits du Casier judiciaire sur la base de l'article 596 alinéa 2 afin de savoir si l'intéressé fait l'objet d'une interdiction d'exercer une activité qui la mettrait en contact avec des mineurs, décidée par un juge ou une juridiction d'instruction en application de l'article 35, § 1er, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1990 *relative à la détention préventive*. En effet, comme le rappelle l'exposé des motifs, ces informations figurent dans le Casier judiciaire central depuis le 1^{er} janvier 2018 et sont donc automatiquement fournies lorsque la commune produit un extrait du Casier judiciaire sur la base de l'article 596, alinéa 2 du Code d'instruction criminelle. La police locale n'a donc plus à intervenir dans ce processus.

30. L'avant-projet de loi ajoute que « *Les modalités [de l'accès permanent des autorités énumérées à l'article 593, alinéa 1^{er} du Code d'instruction criminelle] font l'objet d'un protocole d'accord entre le responsable du traitement du Casier judiciaire et le demandeur. Ce protocole contient également les mesures appropriées pour protéger les droits et libertés des personnes concernées dont notamment celles relatives :*

- a) à la journalisation des accès ;*
- b) à l'obligation d'être tenu au secret professionnel ou au devoir de confidentialité ;*
- c) aux mesures techniques et organisationnelles relatives à la gestion des accès.*

La journalisation des accès doit au minimum permettre d'établir qui a eu accès et pour quelles finalités l'accès a été réalisé. »

31. L'Autorité prie le demandeur de se conformer et de faire référence à l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 en ce qui concerne le contenu additionnel et les modalités de ce protocole.

32. S'agissant de la journalisation, l'Autorité se réfère à la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public⁸. La journalisation doit permettre un traçage complet (qui, quand, quoi, où, pourquoi). Ici, le texte de l'avant-projet ne laisse pas apparaître que les données de journalisation relatives au moment et à l'objet de la consultation du Casier judiciaire seront enregistrées.

III.4. L'informatisation de la procédure du règlement collectif de dettes (Titre 6)

33. La loi du 25 décembre 2016 *modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice* - qui a introduit les articles 1675/20 et suivants du Code judiciaire - a introduit la base légale pour la mise en place du Registre central des règlements collectifs de dettes. Ce registre rassemblera toutes les pièces et toutes les données relatives à une procédure de règlement collectif de dettes et constituera la plateforme à travers laquelle s'effectueront les échanges entre le tribunal, le médiateur de dettes, le débiteur et les créanciers. Les modalités de la consultation des données figurant dans le registre doivent encore être réglées par arrêté royal. La Commission de la protection de la vie privée avait eu l'occasion de se prononcer sur la création de ce registre dans son avis n° 18/2016 du 27 avril 2016⁹.

34. Suivant l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi contient les adaptations procédurales manquantes qui sont requises pour l'utilisation du registre. « *[I]* vise tout d'abord l'adaptation de

⁸ Recommandation n° 01/2018 du 24 septembre 2008, <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/node/13885>.

⁹ Avis concernant un avant-projet de loi visant à créer un registre central des règlements collectifs de dettes, <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/node/18833>.

la terminologie utilisée dans le Code Judiciaire en décrivant la procédure. Il s'agit plutôt des adaptations techniques qui alignent les actions des intéressés avec l'utilisation du système développé par le gestionnaire. »

35. L'Autorité note que l'avant-projet de loi prévoit l'utilisation obligatoire du registre pour tous les intéressés, sauf notamment pour les personnes physiques qui ne sont pas assistées par un avocat. Les personnes exemptes de l'utilisation obligatoire du registre peuvent s'inscrire. L'avant-projet de loi permet à cet effet suivant les termes utilisés dans le commentaire de l'article 45 « *qu'un intéressé puisse recevoir des communications et notifications électroniques au départ du registre de manière permanente* ». Pour ce faire, la personne peut dans sa requête de règlement collectif de dettes¹⁰ marquer son accord sur l'utilisation du registre central des règlements collectifs de dettes et indiquer une adresse d'élection de domicile électronique.

III.5. Modifications du Code judiciaire relatives aux sources authentiques (Titre 7)

36. Le titre 7 de l'avant-projet vise, d'une part, à élargir le registre central des actes authentiques dématérialisés des huissiers de justice (chapitre 1), d'autre part, à établir des listes électroniques des membres de l'ordre judiciaire, des avocats et des huissiers de justice (chapitre 2).

III.5.1. *Registre central des actes authentiques dématérialisés des huissiers de justice (chapitre 1)*

37. En ce qui concerne le registre central des actes authentiques dématérialisés des huissiers de justice, la Commission de la protection de la vie privée a rendu par deux fois un avis défavorable dans son avis n° 47/2015 du 25 novembre 2015 concernant sa création, et dans son avis n° 46/2016 du 31 août 2016 concernant sa mise en œuvre par arrêté royal.

38. Le registre central des actes authentiques dématérialisés des huissiers de justice « constitue une source authentique pour tous les actes qui y sont enregistrés » (art. 32/*quater*, § 1^{er}, du Code judiciaire). La finalité originale ayant donné lieu à la création de ce registre est de « contrôler la validité d'une signification et l'établir en justice » (*Ibidem*), ce que la Commission de la protection de la vie privée a jugé légitime (point 28 de l'avis n° 47/2015).

39. L'article 34/2, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire désigne la Chambre nationale des huissiers de justice comme le responsable du traitement pour ce registre. En tant que responsable du traitement, la Chambre nationale des huissiers de justice doit respecter les principes du RGPD

¹⁰ « Toute personne physique (...), qui n'a pas la qualité de commerçant au sens de l'article 1er du Code de commerce, peut, si elle n'est pas en état, de manière durable, de payer ses dettes exigibles ou encore à échoir et dans la mesure où elle n'a pas manifestement organisé son insolvabilité, introduire devant le juge une requête visant à obtenir un règlement collectif de dettes » (article 1675/2, alinéa 1^{er} du Code judiciaire).

en matière de finalités, de proportionnalité, de sécurité de l'information et de droits des personnes concernées.

40. À l'heure actuelle, ce Registre central se limite aux actes qui sont dressés et signifiés par huissier de justice, tant les actes dressés et signifiés par voie électronique que les actes signifiés par voie traditionnelle, puis numérisés. L'avant-projet de loi souhaite élargir la portée de ce registre à « tout autre acte authentique dressé par un huissier de justice que le Roi désigne après avis de la Commission de la protection de la vie privée » (art. 65 de l'avant-projet de loi). L'exposé des motifs cite, par exemple, un procès-verbal de constatation ou un procès-verbal de vente. « Cette banque de données enregistrera donc l'unique exemplaire original de tous les actes authentiques rédigés sous forme dématérialisée et pourra en outre contenir une copie dématérialisée (même valeur probante) de tous les actes dressés sur support papier et dématérialisés par la suite » (Exposé des motifs, p. 72).

41. L'Autorité rappelle au passage qu'il convient d'utiliser, dans le texte de l'article 65 de l'avant-projet de loi, la dénomination du successeur en droit de la Commission de la protection de la vie privée, à savoir l'Autorité de protection des données.

42. Les finalités d'un tel élargissement sont présentées dans l'exposé des motifs et peuvent être résumées comme suit :

- « une certaine uniformité entre tous les actes d'huissier de justice » ;
- « la garantie de confidentialité, d'intégrité et de lisibilité des actes » ;
- « accroît[re] la transparence sur les activités de chaque huissier de justice » afin de les contrôler ;
- éviter « la perte d'actes (inondation, incendie, vol,...) par des huissiers individuels » ;
- « collecter et traiter des données statistiques » ;
- une meilleure qualité des procès-verbaux de constats relatifs à des faits sur internet et dressés par voie électronique, qui sont souvent illustrés par des photos « qui, une fois imprimées, perdent rapidement en qualité. La couleur peut par exemple être altérée, de sorte que la conservation d'une version dématérialisée offre davantage de garanties » ;
- « informatiser l'intégralité de la chaîne pénale et civile » (Exposé des motifs, pp. 73-74).

43. Les finalités exposées sont déterminées, explicites et légitimes. Toutefois, l'Autorité est d'avis qu'il n'est pas proportionné d'exiger la centralisation de tous les types d'actes authentiques des huissiers de justice dans une base de données unique gérée par leur ordre professionnel. L'uniformité des actes peut être atteinte par d'autres objectifs, par exemple par l'utilisation de modèles de documents électroniques. La garantie de confidentialité, d'intégrité et de lisibilité des actes électroniques peut être apportée par d'autres moyens que la centralisation dans une banque de données. En ce qui concerne la possibilité de contrôler les huissiers de justice, il conviendrait de préciser sur quelles données porterait le contrôle, qui y aurait accès et pour quelles finalités, dans la

mesure où ces actes contiennent, par nature, un grand nombre de données à caractère personnel de personnes autres que l'huissier contrôlé. Quant à la qualité des procès-verbaux de constats réalisés sur internet et dressés par voie électronique, elle peut être assurée par des moyens moins intrusifs que la centralisation des données. Enfin, tous les actes authentiques des huissiers de justice ne sont pas utilisés dans le cadre de procédures civiles ou pénales, de sorte qu'une centralisation systématique n'est pas justifiée.

44. Dans son avis n° 47/2015, la Commission de la protection de la vie privée a déjà émis un avis défavorable concernant le fait que le registre central des actes authentiques dématérialisés des huissiers de justice soit considéré comme une source authentique, en rappelant sa recommandation d'initiative n° 09/2012 du 23 mai 2012 relative aux sources authentiques de données dans le secteur public. L'absence de gratuité de l'accès entraînant la dilution du contrôle, et le fait que ce soit la catégorie professionnelle concernée et contrôlée qui centralise les données ont déjà été critiqués (Avis n° 47/2015, points 37-42).

45. La centralisation de tous les actes authentiques dans une seule base de données et sous forme électronique est également de nature à augmenter les risques pour la sécurité, notamment en termes de fuites de données. Or, l'avant-projet ne prévoit aucune disposition particulière pour garantir la sécurité des données, ne spécifie pas qui aura accès aux données ni comment les droits des personnes concernées seront respectés. En effet, il ne suffit pas d'ajouter une phrase à l'article 32*quater*2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du *Code judiciaire*, car les autres dispositions de cet article et de son arrêté royal d'exécution¹¹ visent pour la plupart exclusivement les significations.

46. L'Autorité estime que la centralisation de tous les actes authentiques des huissiers de justice dans une base de données unique gérée par un ordre professionnel est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques. En effet, les documents transmis dans le cadre du traitement sont des documents qui contiendront, dans un grand nombre d'hypothèses, des données entrant dans les catégories particulières visées à l'article 9 du RGPD et/ou des données relatives aux condamnations pénales et aux infractions visées à l'article 10 du même règlement. Le traitement sera massif et généralisé. Dans ces conditions, l'Autorité enjoint au responsable du traitement d'effectuer une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel, conformément à l'article 35 du RGPD.

47. La durée de conservation des données du registre central est actuellement de 30 ans (art. 32*quater*2, § 2, al. 3, du *Code judiciaire*), alors que la Commission de la protection de la vie privée considèrerait déjà une conservation systématique de 20 ans comme un délai non proportionnée pour les significations, dans la mesure où il n'est pas toujours pertinent de les conserver davantage si la

¹¹ Arrêté royal du 14 juin 2017 portant exécution des articles 32*quater*1, § 1^{er}, et 32*quater*2, §§ 1^{er} et 6, du *Code judiciaire*.

procédure est terminée et que les voies de recours sont épuisées (voir l'avis n° 47/2015, points 35-36). Si une durée de 30 ans peut être justifiée dans certains cas au regard des règles de prescription pour la conservation de moyens de preuve, cela ne signifie pas qu'un tel délai soit pertinent pour tous les actes authentiques des huissiers. L'Autorité est d'avis que le délai de conservation devrait être ajusté au regard de chaque finalité distincte.

48. Pour toutes ces raisons, l'Autorité estime qu'il n'est pas opportun d'élargir de cette façon la portée du registre central des actes authentiques dématérialisés des huissiers de justice.

III.5.2. Listes électroniques des membres de l'ordre judiciaire, des avocats et des huissiers de justice (chapitre 2)

49. Les articles 66 à 70 de l'avant-projet insèrent dans le *Code judiciaire* des dispositions nouvelles relatives à la constitution de listes électroniques des membres de l'ordre judiciaire, des avocats et des huissiers de justice.

50. Les responsables du traitement, aussi appelés gestionnaires, sont explicitement désignés par l'avant-projet de loi. Il s'agit respectivement :

- du SPF Justice pour la liste électronique des personnes qui exercent une fonction judiciaire visée à la deuxième partie, livre II, titre 1^{er}, du *Code judiciaire* ;
- de l'Orde van Vlaamse balies et de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone pour
 - o le tableau électronique commun des avocats,
 - o la liste électronique commune des avocats et
 - o la liste électronique commune des avocats stagiaires ;
- de la Chambre nationale des huissiers de justice pour
 - o la liste électronique des huissiers de justice et des candidats huissiers de justice,
 - o la liste électronique des huissiers de justice titulaires et suppléants.

51. Les données qui figureront dans chaque liste seront déterminées par le Roi « après avis du gestionnaire ». À cet égard, l'Autorité souligne une incohérence entre le texte de l'avant-projet, qui se réfère à l'avis du gestionnaire¹², et les commentaires des articles en question, qui se réfèrent à l'avis de l'Autorité de protection des données¹³. Il conviendrait de corriger le texte de l'avant-projet en ce sens. En outre, le commentaire stipule qu'il sera important de garantir que la liste ne contienne que des données de nature professionnelle. L'Autorité estime qu'il serait opportun de préciser directement dans le texte de l'avant-projet que la liste ne contiendra que les données professionnelles nécessaires pour atteindre les finalités poursuivies.

¹² Voir le projet de nouvel article 315^{ter}, § 3, de nouvel article 434/1, § 3 et de nouvel article 555/1^{bis}, § 3, du Code judiciaire, insérés par les articles 67, 68 et 70 de l'avant-projet de loi.

¹³ Voir le commentaire des dispositions citées à la note précédente, exposé des motifs, pp. 75, 78 et 81.

52. Selon l'exposé des motifs¹⁴, les finalités poursuivies par ces traitements sont identiques pour toutes les listes :

- Des « raisons de sécurité juridique liées aux missions légales et aux compétences des professions concernées » ;
- Des raisons « d'intérêt général dès lors que les citoyens doivent savoir avec certitude qui est habilité à signer un acte authentique ».

53. L'Autorité est d'avis que les finalités exposées sont vagues et devraient être ajustées à chaque type de liste. Il existe déjà des listes d'avocats et d'huissiers de justice gérées par leurs ordres professionnels. La valeur ajoutée des listes électroniques constituées sur la base de l'avant-projet devrait être de permettre l'authentification électronique des personnes concernées, y compris leurs qualité professionnelle, pour l'accès et l'utilisation des diverses plateformes, réseaux et systèmes relevant de l'informatisation de la justice. En effet, l'authentification de la qualité de magistrat, de membre du parquet ou d'huissier de justice est capitale afin de gérer de manière sécurisée les accès à ces outils (user and access management). Si telle est la finalité poursuivie, elle devrait être mentionnée de manière claire et explicite.

54. Concernant l'accès aux données contenues dans ces listes, les listes électroniques des avocats et des huissiers de justice seront publiques. Tel est déjà le cas, puisque le public peut déjà consulter sur le site web des ordres professionnels des listes des membres de la profession à des fins d'information et de transparence. Toutefois, l'authentification électronique de la qualité d'avocat ou d'huissier ne répond pas nécessairement aux mêmes finalités que l'information du grand public. Il conviendrait donc de veiller à ce que seules les données professionnelles nécessaires à atteindre les finalités requises soient accessibles au public.

55. De son côté, la liste des membres de l'ordre judiciaire serait uniquement accessible au SPF Justice et aux autres membres de l'ordre judiciaire, sous le contrôle du SPF Justice et pour autant que ce soit nécessaire à l'accomplissement de leurs missions légales respectives¹⁵. À cet égard, l'Autorité souligne une autre incohérence entre le texte de l'avant-projet et le commentaire des articles, étant donné que le commentaire de l'article 67 relatif à la liste des membres de l'ordre judiciaire dit à plusieurs reprises que celle-ci est accessible publiquement. L'Autorité estime que la nécessité de rendre publique la liste des membres de l'ordre judiciaire n'est pas démontrée et qu'il n'est pas proportionné de décréter une publicité générale de la liste sans distinction des différentes fonctions concernées. Toutefois, l'accès à cette liste doit être suffisamment ouvert pour permettre d'authentifier la qualité des membres de l'ordre judiciaire dans le cadre de l'informatisation de la justice.

¹⁴ Voir le premier paragraphe du commentaire des articles 67, 68 et 70 de l'avant-projet, exposé des motifs, pp. 74, 77 et 81.

¹⁵ Voir, à l'article 67, le projet de nouvel article 315^{ter}, § 4, du *Code judiciaire*.

56. Concernant les modalités de création, de conservation et de consultation de ces listes, l'exposé des motifs fournit à trois reprises une explication erronée lorsqu'il énonce que « Dès lors que la liste électronique (...) ne constitue pas une atteinte grave au droit au respect de la vie privée des personnes concernées et que cette liste est établie pour des raisons de sécurité juridique et d'intérêt général, il n'y a pas lieu de prévoir que les modalités de création, de conservation et de consultation de cette liste soient déterminées par la Roi »¹⁶, ajoutant que les dispositions de l'avant-projet de loi sont suffisamment claires et précises à cet égard.

57. L'Autorité tient à souligner que l'absence d'atteinte grave à la vie privée et les motifs de sécurité juridique et d'intérêt général ne dispensent en aucun cas de veiller au respect du RGPD ni de fournir, dans l'avant-projet ou par arrêté royal, des précisions additionnelles, notamment quant à la sécurité des données et aux modalités d'exercice de leurs droits par les personnes concernées.

58. Quant à la durée de conservation des données fixée à 30 ans, la justification de cette durée n'apparaît pas clairement et il ne suffit pas de se référer, par simple analogie, au texte de l'article III.18, § 4, du Code de droit économique, relatif à la durée de conservation des données de la Banque carrefour des entreprises¹⁷.

59. En application de l'article 5, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, l'avant-projet donne en outre le droit aux trois responsables du traitement, chacun pour la liste qui le concerne, d'utiliser le numéro du Registre national à des fins de vérification de l'identité des personnes reprises sur la liste et d'accéder « aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o, 2^o, 6^o et alinéa 2 de la loi du 8 août 1983 ». Autrement dit, il s'agit d'accéder aux nom et prénoms, lieu et date de naissance et lieu et date de décès, ainsi qu'aux modifications successives de ces données. Il est probable que les vérifications d'identité dans le registre national aient déjà eu lieu à un stade antérieur, par exemple au moment de l'engagement, de la nomination ou de l'attribution du titre professionnel. Il convient toutefois de pouvoir mettre à jour ces données en cas de décès, voire de modification des nom ou prénoms. Les données relatives au décès éventuel seraient « nécessaires puisque le gestionnaire doit informer le public du moment à partir duquel une personne n'est plus habilitée à signer un acte authentique »¹⁸ (pour les membres de l'ordre judiciaire et les huissiers de justice) ou « n'est plus habilitée à exercer les compétences d'un avocat d'un stagiaire »¹⁹ (pour les avocats). Cette finalité semble légitime en l'espèce. L'exposé des motifs précise que le numéro de registre national est conservé 30 ans, sans justifier cette durée de conservation (point 58 ci-dessus). Les informations consultées dans le registre ne sont pas communiquées au public.

¹⁶ Commentaire des articles 67, 68 et 70, exposé des motifs, pp. 74-75, 77-78 et 81.

¹⁷ *Idem*, pp. 76, 79 et 82.

¹⁸ *Idem*, pp. 76-77 et 83.

¹⁹ *Idem*, pp. 79-80.

60. Enfin, l'avant-projet permet aux responsables du traitement, chacun pour la liste qui le concerne, d'accéder aux mêmes informations dans la Banque-carrefour de la sécurité sociale. L'Autorité présume qu'il s'agit en réalité d'accéder aux registres Banque-carrefour visé par l'article 4, § 2, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour de la sécurité sociale.

61. L'exposé des motifs explique qu'un tel accès est nécessaire pour des raisons identiques à celles déjà évoquées pour le registre national, en ce qui concerne les personnes reprises dans la listes électronique et non-enregistrées au registre national des personnes physiques²⁰. L'Autorité estime qu'il conviendrait de préciser cette circonstance dans les articles de l'avant-projet et non dans l'exposé des motifs. En effet, tels qu'ils sont libellés actuellement²¹, les articles concernés semblent laisser la possibilité au responsable du traitement de consulter l'un et/ou l'autre registre de son choix.

62. Enfin, l'Autorité relève que le texte du projet d'article 315*ter*, § 7, 1° et 434/1, § 7, 1°, du *Code judiciaire* font erronément référence aux huissiers de justice alors qu'il s'agit des listes relatives, respectivement, aux membres de l'ordre judiciaire et aux avocats.

63. En conclusion, l'Autorité se montre favorable, sur le principe, à la constitution de ces listes électroniques, mais invite le demandeur à corriger et à clarifier le texte de l'avant-projet de loi et de l'exposé des motifs pour en améliorer la lisibilité, lui donner un fondement juridique plus solide et le rendre conforme au RGPD.

III.6. Modifications concernant la Banque des actes notariés (Titre 9)

64. Le titre 9 de l'avant-projet vise à modifier la loi du 25 Ventôse an XI contenant organisation du notariat en vue d'élargir le contenu de la Banque des actes notariés, où devront être versés, outre les actes notariés, les documents suivants²² :

- une copie dématérialisée des testaments, révocations de testaments et institutions contractuelles par acte séparé, reçus dans la forme authentique ;
- toutes les données et documents qui doivent être présentées à ou déposés auprès d'une instance publique par le notaire avec une expédition d'un acte notarié sur lequel elles se rapportent ;
- la relation de l'enregistrement et, le cas échéant, les messages séparés comparables relatifs aux droits d'enregistrement régionaux des actes déposés dans la Banque des actes notariés ;

²⁰ *Idem*, pp. 77, 80 et 83.

²¹ Voir le projet de nouvel article 315*ter*, § 7, de nouvel article 434/1, § 7 et de nouvel article 555/1*bis*, § 7, du Code judiciaire, insérés par les articles 67, 68 et 70 de l'avant-projet de loi.

²² Voir le projet d'articles 18*bis* et 18*ter* de la loi sur le notariat, introduits par les articles 103 et 104 de l'avant-projet.

- les cas échéant, la relation ou la preuve de l'accomplissement d'une formalité hypothécaire des actes déposés dans la Banque des actes notariés ;
- les mentions ultérieures et les adjonctions ou annexions ultérieures aux actes déposés dans la Banque des actes notariés.

65. Les finalités avancées à l'appui de ces nouveaux traitements sont les suivantes :

- « arriver à une réduction du nombre de dépôts et présentations séparées des mêmes actes et données et de réaliser ainsi une simplification administrative pour les citoyens, les notaires et les instances publiques concernées »²³ ;
- « compléter l'alignement du délai pour le dépôt des actes dans la Banque des actes notariés sur le délai de présentation des actes à l'enregistrement »²⁴ ;
- « concilier la conservation dans la Banque des actes notariés pour ces actes de dernière disposition avec les principes qui s'appliquent à cet égard en matière (de droits) d'enregistrement, tant au niveau de l'inscription au répertoire qu'en matière de présentation à l'enregistrement »²⁵ ;
- « éliminer les lacunes dans le caractère de source authentique de la Banque des actes notariés afin de permettre la réalisation des objectifs de la loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier (dite loi Only Once) »²⁶ ;
- « décharger ces services publics et pour éviter le morcellement des différentes pièces et données d'une même présentation » et permettre à chaque instance publique habilitée de consulter et d'utiliser ces données dans les limites de sa finalité légale, sans devoir les conserver dans un service d'archivage qualifié interne, dès lors qu'elles feront partie de la source authentique centrale des actes notariés²⁷ ;
- offrir aux parties à l'acte « une meilleure vue d'ensemble (...) dans un environnement sécurisé qui garantit la protection de leurs données à caractère privé »²⁸.

66. L'Autorité estime que les finalités sont déterminées, explicites et légitimes.

67. L'article 104 de l'avant-projet prévoit, dans le projet d'article 18^{ter}, alinéa 2, de la loi sur le notariat, que « Le Roi détermine les modalités du dépôt, de la conservation et de l'accès aux données et documents prévues à l'alinéa précédent ».

²³ Voir l'exposé des motifs, p. 103.

²⁴ Voir le commentaire de l'article 103 de l'avant-projet, introduisant le nouvel article 18^{bis} dans la loi sur le notariat.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Voir le commentaire de l'article 104 de l'avant-projet, introduisant le nouvel article 18^{ter} dans la loi sur le notariat.

²⁷ *Ibidem*, p. 107.

²⁸ *Ibidem*, pp. 107-108.

68. L'Autorité en prend acte et souligne qu'elle devra être consultée pour avis lors de la préparation de cet arrêté royal, afin de veiller au respect des principes du RGPD, notamment ceux relatifs aux mesures de sécurité.

IV. CONCLUSION

69. L'Autorité prend acte des différentes dispositions de l'avant-projet ayant trait au traitement des données à caractère personnel.

70. Elle juge défavorablement la mise en place de la banque de données « Dossier Justitiel Intégré de Suivi Electronique » (points 20 et 21).

71. Elle se prononce également défavorablement sur la possibilité introduite de prendre des copies par ses propres moyens du dossier répressif alors que seule une consultation est autorisée (point 25).

72. Elle juge aussi défavorablement l'élargissement de la portée du Registre central des actes authentiques dématérialisés des huissiers de justice, dans la mesure où il n'est pas justifié par des finalités légitime et ne rencontre pas les exigences du RGPD (point 48).

73. Elle émet par ailleurs certaines remarques et invite à cet égard le demandeur à :

- en ce qui concerne le Titre 2 :
 - o envisager d'encadrer dans une loi dédiée la création de banques de données contenant des données judiciaires de nature pénale telles que Sidis Suite et le Registre des conditions (point 6) ;
 - o désigner le Ministre de la Justice en tant que responsable du traitement de ces banques de données (point 10) ;
 - o reprendre la précision des finalités des traitements des données de Sidis Suite qui figuraient dans la proposition de loi 54/2194 (point 11) ;
 - o retirer du texte en français de l'avant-projet de loi s'agissant des finalités du Registre des conditions les finalités concernant Sidis-Suite (point 12) ;
 - o corriger les renvois opérés vers des dispositions non identifiées ou reprendre la formulation de la proposition de loi 54/2194 (point 13) ;
 - o renvoyer vers l'autorité de contrôle compétente au sens de la loi du 30 juillet 2018 en ce qui concerne les différents arrêtés royaux à prendre relativement à l'accès des organes et services concernés aux banques de données Sidis Suite et le Registre des conditions (point 14), et corriger les dispositions relatives à ces arrêtés royaux qui

omettent de reprendre les exigences auxquelles ces arrêtés royaux devraient satisfaire ou pour lesquelles la prise d'un tel arrêté royal a été omise (point 15) ;

- en ce qui concerne le Titre 4 :
 - o se conformer et faire référence à l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 en ce qui concerne le contenu additionnel et les modalités du protocole entre le responsable du traitement du Casier judiciaire et les autorités y ayant accès en permanence (point 31) ;
 - o enregistrer les données de temps et d'objet dans la journalisation des accès (point 32) ;
- en ce qui concerne le Titre 7 :
 - o effectuer une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel, conformément à l'article 35 du RGPD (point 46) ;
 - o prévoir aux articles 67, 68 et 70 de l'avant-projet que les données qui figureront dans chaque liste seront déterminées par le Roi après avis de l'Autorité de protection des données et qu'elles seront limitées aux données professionnelles nécessaires pour atteindre les finalités poursuivies (point 51) ;
 - o clarifier les finalités spécifiques à chaque liste dans le commentaire des articles 67, 68 et 70 (point 53) ;
 - o veiller à ce que seules les données professionnelles nécessaires à atteindre les finalités requises soient accessibles au public en ce qui concerne les listes des avocats et des huissiers de justice (point 54) ;
 - o corriger le commentaire de l'article 67 pour supprimer la mention selon laquelle la liste des membres de l'ordre judiciaire est publique, tout en veillant à ce qu'elle soit suffisamment accessible pour remplir les finalités visées (point 55) ;
 - o prévoir des dispositions, dans l'avant-projet lui-même ou par délégation au Roi, relatives à la sécurité des données et à l'exercice des droits des personnes concernées, en ce qui concerne les listes professionnelles établies par les articles 67, 68 et 70 (point 57) ;
 - o justifier la durée de conservation des données figurant dans les listes professionnelles (point 58) ;
 - o indiquer dans l'avant-projet que l'accès aux registres Banque-carrefour n'est permis que pour ce qui concerne les personnes qui ne sont pas enregistrées dans le registre national des personnes physiques (point 61) ;
 - o corriger le libellé des articles 315^{ter}, § 7, 1^o et 434/1, § 7, 1^o, du Code judiciaire, dans les articles 67 et 68, qui font erronément référence aux huissiers de justice (point 62) ;
- en ce qui concerne le Titre 9 :
 - o prévoir que l'avis de l'Autorité de protection des données sera demandé lors de l'élaboration de l'arrêté royal mentionné à l'article 104 de l'avant-projet (point 68).

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité émet :

- un avis **défavorable**
 - o quant à l'instauration de la banque de données « Dossier Justitiel Intégré de Suivi Electronique » (point 70) ;
 - o quant à l'introduction de la possibilité de prendre des copies par ses propres moyens du dossier répressif alors que seule une consultation du dossier est autorisée (point 71) ;
 - o quant à l'élargissement du registre centre des actes authentiques dématérialisés des huissiers de justice (point 72) ;
- un avis **favorable** sur les autres dispositions de l'avant-projet de loi pour lesquelles elle est compétente, moyennant la prise en compte des remarques résumées au point 73.

L'Administrateur f.f.,

Le Président

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere