



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 142/2023 du 29 septembre 2023

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie, articles 30-31 – registre des mandataires (CO-A-2023-364)

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis du Vice-Premier ministre et ministre de l'Economie et du Travail, Monsieur Pierre-Yves Dermagne (ci-après « le Ministre » ou « le demandeur »), reçue le 25 juillet 2023 ;

Émet, le 29 septembre 2023, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le Vice-Premier ministre a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant les articles 30 et 31 d'un avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie (ci-après, « le Projet »). Ces dispositions modifient l'article XI.65 du Code de droit économique (ci-après, « **le CDE** ») et abrogeant l'article XI.65/1 du CDE.

II. Examen

2. Les dispositions du CDE modifiées par le Projet sont rédigées comme suit :

« Art. XI.65. Il est créé à l'Office un registre où sont inscrits les mandataires agréés pour assurer, dans les matières visées aux articles XI.62 et XI.63, la représentation de personnes physiques ou morales devant l'Office.

Le Roi détermine les mentions qui doivent figurer au registre des mandataires agréés ainsi que les modalités de la tenue de celui-ci.

Art. XI.65/1. (Ancien art. XI.76) Le registre des mandataires agréés est déposé à l'Office où tout intéressé peut le consulter. Le registre est aussi disponible sur le site Internet désigné par le Roi» (souligné par l'Autorité).

3. L'Autorité a abordé à plusieurs occasions dans sa pratique d'avis, la question de la communication au public de données à caractère personnel via l'internet sur le plan de la protection des données¹. Notamment, elle a déjà précisé ce qui suit :

¹ Voir par exemple, l'avis n° 131/2023 du 8 septembre 2023 concernant un amendement n° 4 du projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (CO-A-2023-316), considérants nos 5-14 ; l'avis n° 42/2023 du 9 février 2023 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (CO-A-2022-311), considérants nos 11 et s. ; et l'avis n° 52/2022 du 9 mars 2022 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions (CO-A-2022-025), considérant nos 70 et s.

Dans les considérants nos 28-30 de son avis n° 55/2021 du 22 avril 2021 concernant un avant-projet de loi portant insertion dans le livre XI du Code de droit économique de diverses dispositions en matière de propriété intellectuelle (CO-A-2021-045), l'Autorité avait communiqué ce qui suit, à l'attention du demandeur, concernant le registre des brevets d'invention et des certificats complémentaires de protection et le Recueil des brevets d'invention et des certificats complémentaires de protection :

« En ce qui concerne les données à caractère personnel à inclure dans le Registre et le Recueil, les articles 6 et 7 de l'avant-projet prévoient que le Roi précise les modalités de tenue du Registre et du Recueil et les conditions de leur mise à disposition du public, y compris les catégories de données à caractère personnel au sens de l'article 4.1 du RGPD.

Dans la lettre accompagnant sa demande d'avis, le demandeur confirme qu'un projet d'arrêté royal est en cours de préparation dans lequel, en application de l'article 6 de l'avant-projet (insérant un article XI.25 nouveau/restructuré du CDE), sera dressée la liste des données à caractère personnel à inclure dans le Registre et le Recueil et des personnes concernées (sur la base principalement de ce qui est actuellement déjà prévu dans la réglementation en la matière).

« En exécution de l'article 6.3 du RGPD lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la CDEH, une norme de rang législatif devra, en ce domaine de la transparence administrative également^[...], déterminer les caractéristiques essentielles des traitements envisagés de mise à disposition des données au public. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, ce qui pourra être le cas lorsqu'il est envisagé de rendre des données à caractère personnel accessibles librement à un public indéterminé via internet en particulier^[...] - la maîtrise sur la circulation de la donnée étant en pratique illusoire une fois la donnée mise à disposition^[...] -, ou par d'autres moyens, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s)^[...] à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données^[...], les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD, et enfin, le public concerné par la mesure de transparence mise en place qui, s'il ne peut être a priori identifié, pourra être délimité sur la base de la (les) finalité(s) du traitement »².

4. Tel que modifié par l'article 30 du Projet, l'article XI.65 du CDE s'énonce comme suit :

« § 1er. Il est créé à l'Office un registre où sont inscrits les mandataires agréés pour assurer, dans les matières visées aux articles XI.62 et XI.63, la représentation de personnes physiques ou morales devant l'Office.

Le Roi détermine les mentions qui doivent figurer au registre des mandataires agréés ainsi que les modalités de la tenue de celui-ci.

§ 2. L'Office met à la disposition du public le registre des mandataires agréés par voie électronique.

Comme déjà mentionné ci-dessus (voir le point 12), le recueil et le stockage dans une base de données électronique de toutes les données fournies à l'Office, dans le cadre des missions d'intérêt public qui lui ont été confiées en matière de propriété intellectuelle, doivent être considérés comme un traitement de données à caractère personnel représentant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Par conséquent, les catégories de données à caractère personnel et les personnes concernées, en tant qu'éléments essentiels du traitement, doivent également être déterminées dans le CDE, les détails et modalités supplémentaires pouvant être élaborés par le Roi, éventuellement après avis complémentaire de l'Autorité (voir article 36.4 du RGPD). L'avant-projet doit remédier à cette lacune ».

² Avis n° 102/2020 du 19 octobre 2020 concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 25 avril 2019 réglant la forme ainsi que les procédés d'information et de mise à disposition des décisions prises en matière de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificat d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement (CO-A-2020-100), considérant n° 16. **Pour l'application de ces principes, voir également les considérants nos 17 et s. de cet avis.**

Le Roi détermine les conditions de mise à la disposition du public du registre des mandataires agréés, ainsi que les mentions du registre qui sont soumises à l'inspection publique » (souligné par l'Autorité).

5. Le commentaire des articles 30 et 31 du Projet précise quant à lui ce qui suit : « *Ces articles ont pour but de fusionner le texte des articles XI.65 et XI.65/1 du Code de droit économique au sein de l'article XI.65 existant et d'augmenter la cohérence et la lisibilité de ceux-ci. Enfin, la modification précise que toutes les mentions du registre des mandataires agréés ne sont pas nécessairement soumises à l'inspection publique. Le Roi détermine en effet quelles mentions sont publiées. À la lumière de la protection des données à caractère personnel, la publication de telles données doit être limitée à ce qui est nécessaire au regard des finalités du registre. En outre, certaines mentions du registre peuvent seulement concerner la gestion interne de celui-ci par l'Office de la Propriété intellectuelle* » (souligné par l'Autorité).
6. Sur la base de la pratique d'avis précitée et conformément aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, l'Autorité est d'avis que l'article XI.65 du CDE lui-même, doit explicitement prévoir la (ou les) finalité(s) poursuivie(s) par le Registre³, identifier les (catégories de) données à caractère personnel qui seront communiquées au public⁴ (et à quel public, en l'occurrence, le grand public, via internet) ainsi que, s'agissant de la durée de traitement des données, la durée pendant laquelle ces (catégories de) données doivent rester accessibles à ce public. Pour le reste, il découle clairement de la disposition en Projet que l'Office est responsable du traitement des données à caractère personnel via le Registre.
7. S'agissant de la finalité du traitement des données, sur la base des dispositions pertinentes du CDE, l'Autorité semble pouvoir comprendre que le Registre des mandataires a pour finalité de permettre d'identifier les mandataires agréés pour assurer, dans les matières visées aux articles XI.62 et XI.63 du CDE, la représentation de personnes physiques ou morales devant l'Office, afin de permettre de recourir à leurs services et surtout, de vérifier qu'ils disposent bien de la qualité de mandataire agréé au sens de ces dispositions. C'est au demandeur qu'il appartient d'établir de manière déterminée et explicite dans le dispositif du CDE, la (ou les) finalité(s) du traitement. Cet exercice est d'autant plus important que la finalité de la publication des données est un élément déterminant dans l'analyse des traitements de données ultérieurs qui pourront être réalisés dans les limites permises par les articles 5, 1., b) (principe de finalité) et 6, 4. (traitement ultérieur à une autre fin), du RGPD.

³ Pour rappel sur ce point précis, l'article 3., al. 2, du RGPD prévoit explicitement que lorsque le traitement de données est fondé sur une obligation légale, le fondement du traitement doit être défini par le droit de l'Union ou le droit national et les « *finalités du traitement sont définies dans cette base juridique* ».

⁴ Les données à caractère personnel qui sont traitées via le Registre découlent déjà quant à elle de l'article XI.66 du CDE.

8. S'agissant des (catégories de) données traitées (publiées), en l'état, la partie publique du Registre des mandataires, un document .pdf reprenant une liste, comprend les données suivantes, par mandataire : un numéro d'identification qui apparaît spécifique au domaine, le nom et le prénom, un « *office* » si applicable, une adresse (rue et numéro), un code postal, une ville, un pays et une adresse e-mail⁵. Cela étant précisé, l'adresse e-mail n'apparaît pas être un champ obligatoire dès lors que pour une série de mandataires, le champ pertinent du document est complété par la mention « *unknown* »⁶. Comme cela vient d'être mis en évidence, un « *office* » n'est pas non plus toujours renseigné. Dès lors qu'il existe également deux mandataires pour lesquels les seules informations disponibles sont le numéro d'identification, le nom et le prénom, et un pays, l'Autorité en déduit que les autres données n'apparaissent par conséquent pas non plus, du moins pas toujours, nécessaires. Le demandeur peut en effet prévoir que la communication au grand public de tout ou partie des données de contact est optionnelle, selon l'appréciation du mandataire concernée.
9. L'Autorité souligne au passage que dans une telle hypothèse (options réservées au mandataire concerné), le fondement juridique du traitement de données à caractère personnel demeure l'obligation légale⁷ (article 6, 1., c), du RGPD), nonobstant le fait que d'une manière ou d'une autre, la volonté (un accord, un consentement) de la personne concernée est prise en considération. Dans une telle hypothèse, la place ménagée à cette volonté contribue à garantir la proportionnalité du traitement envisagé. Mais elle ne fonde pas le traitement de données à caractère personnel. A charge pour le législateur de déterminer le régime juridique applicable à l'accord (au consentement) concerné (possibilité de retrait ou pas, et dans quelles conditions⁸)⁹.
10. La publication des données à caractère personnel précitées dans les conditions évoquées précédemment s'inscrit dans les finalités mises en avant par l'Autorité et serait, à l'égard de ces finalités, conforme à l'article 5, 1., c), du RGPD.

⁵ Voir <https://bpp.economie.fgov.be/bpp-portal/fr/Register/patent/attorneys>, dernièrement consulté le 01/08/2023.

⁶ Il existe également un(e) mandataire pour le(la)quel(le) les seules informations disponibles sont le numéro d'identification, le nom et le prénom,

⁷ S'agissant d'une obligation, à charge de l'Office, de publier des données (obligation de transparence active dans le domaine de la propriété industrielle).

⁸ Il s'agit ainsi de déterminer dans quelle mesure les choix de la personne concernée sont réversibles (par exemple, demander la suppression d'une données du Registre).

⁹ *Dans d'autres domaines, voir notamment : l'avis n° 83/2023 du 27 avril 2023 concernant un avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 portant sur la plate-forme d'échange électronique des données de santé (CO-A-2023-147), considérants nos 27-28 ; l'avis n° 53/2022 du 9 mars 2022 concernant un avant-projet d'ordonnance du Collège réuni de la Commission communautaire commune modifiant l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées (CO-A-2022-021), considérants n° 23 ; l'avis n° 154/2019 du 4 septembre 2019 concernant l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes (CO-A-2019-147), considérants nos 12-17*

11. Quant à la durée de traitement des données à caractère personnel, soit en l'occurrence, la durée de leur publication, le recueil actuel (la liste juste évoquée) ne semble indiquer que les mandataires qui ne sont pas radiés (temporairement ou définitivement), soit ceux qui sont disponibles pour l'exercice des fonctions pour lesquelles ils sont agréés. Le demandeur doit en effet également évaluer dans quelle mesure des données à caractère personnel devraient demeurer publiées après les hypothèses de radiation (temporaire ou définitive ; volontaire ou non) visées aux articles XI.71 et XI.72 du CDE. Etant entendu que le dispositif normatif qu'il met en place est en tout état de cause sans préjudice des dispositions qui par ailleurs, régissent de manière générale les règles de la publicité passive de l'administration, telles que la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration*. Autrement dit, les données à caractère personnel concernées (informations d'identification et de contact d'un mandataire radié) pourraient toujours être accessibles à la personne qui justifierait d'un intérêt légitime à y accéder¹⁰.
12. Une fois de plus, sur la base des finalités évoquées précédemment, l'Autorité est d'avis que l'approche juste évoquée est conforme à l'article 5, 1., e), du RGPD.
13. Enfin, l'Autorité rappelle que lorsqu'un traitement de données est fondé sur une obligation légale (article 6, 1., c), du RGPD), la personne concernée ne jouit pas du droit d'opposition consacré dans l'article 21 du RGPD¹¹. A cet égard, la possibilité de radiation volontaire visée à l'article XI.71 du CDE¹² est par conséquent déterminante, tout comme le cas échéant, le rôle réservé à la volonté de la personne concernée¹³, dès lors qu'en l'état du droit positif, le CDE n'organise pas un régime spécifique d'opposition de la personne concernée dans le cadre du Registre des mandataires.

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que l'article 30 du Projet doit déterminer les éléments essentiels des traitements de communication au public de données via le Registre des mandataires (finalité, public, (catégories de) données, durée de publication des données) (**considérants nos 3-13**).

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

¹⁰ Voir les articles 4 et 6, de la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration*. Sur l'éventuelle nécessité de devoir justifier d'un intérêt légitime, la nécessité de la mise à disposition de données à caractère personnel, voir par exemple CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 29 juin 2010, *Commission c/ The Bavarian Lager*, aff. C-28/08 ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, affs C-37/20 et C-601/20, considérants nos 68-74 et 85.

¹¹ Voir l'avis n° 42/2023 du 9 février 2023 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (CO-A-2022-311)*, considérants nos 24-25.

¹² « Toute personne inscrite au registre des mandataires agréés peut demander au ministre que son nom soit radié de ce registre ».

¹³ Voir les considérants nos 8-9.