



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 16/2024 du 23 février 2024**

**Objet: Demande d’avis concernant un projet d’arrêté royal « relatif de l’enregistrement, l’accès aux données et la consultation du Registre Central des Enquêtes d’intégrité » (CO-A-2023-543)**

**Mots-clés : Enquêtes d’intégrité – Criminalité déstabilisante - Direction chargée de l’Evaluation de l’Intégrité pour les Pouvoirs publics (DEIPP) – Délégation au Roi – Catégories de données – Small cells – Délai de conservation des données de journalisation**

**Version originale**

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

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

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

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

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

Vu la demande d’avis de Madame Annelies Verlinden, Ministre de l’Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique (ci-après « la demanderesse »), reçue le 22 novembre 2023;

Émet, le 23 février 2024, l'avis suivant :

## **I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS**

1. La demanderesse a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal « *relatif de l'enregistrement, l'accès aux données et la consultation du Registre Central des Enquêtes d'intégrité* » (ci-après « le projet »).
2. Le projet entend exécuter les articles 7, 10 à 12 et 35 de la loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics. Ce projet de loi a été adopté en séance plénière de la Chambre le 16 novembre 2023, mais n'avait pas encore fait l'objet d'une publication au Moniteur belge au moment de la finalisation de la rédaction du présent avis. Dans le texte adopté en séance plénière, les articles précités sont libellés comme suit :

*Art. 7 : La DEIPP<sup>1</sup> est responsable du développement et de la gestion d'un Registre Central des Enquêtes d'intégrité concernant l'approche administrative de la criminalité déstabilisante.*

*Art. 10 : Conformément à l'article 7, la DEIPP développe et gère un Registre Central des Enquêtes d'intégrité en vue de l'approche administrative de la criminalité déstabilisante.*

*Chaque commune transmet dans les meilleurs délais à la DEIPP ses décisions de refus, de suspension ou d'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation, ou de fermeture de l'établissement, conformément à l'article 119ter, §§ 8 et 9, de la Nouvelle Loi communale<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics, « à savoir un organisme chargé d'effectuer des analyses et d'émettre des avis en matière de criminalité déstabilisante », placée sous l'autorité conjointe du ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions et du ministre qui a la Justice dans ses attributions

<sup>2</sup> § 8. Si l'établissement ou l'exploitation est soumis par le conseil communal à un permis d'implantation ou d'exploitation, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut, sur proposition du bourgmestre, se fonder sur les résultats de l'enquête d'intégrité pour refuser ledit permis d'implantation ou d'exploitation relatif à l'établissement accessible au public, le suspendre pour une durée maximale de six mois ou l'abroger. La décision de refus, de suspension ou d'abrogation est motivée.

*En cas de suspension, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal définit les conditions permettant d'annuler la suspension.*

*La personne concernée est informée par envoi recommandé ou contre accusé de réception de la décision motivée du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal. L'avis de la DEIPP visé à l'article 23 de la loi du ... relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics, est annexé à la décision.*

*La commune transmet la décision motivée dans les meilleurs délais à la DEIPP conformément à l'article 10, alinéa 2, de la loi du ... relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics, ainsi qu'aux autorités judiciaires.*

§ 9. Si l'implantation ou l'exploitation n'est pas soumis par le conseil communal à un permis d'implantation ou d'exploitation, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut, sur proposition du bourgmestre, se fonder sur les résultats de l'enquête d'intégrité pour procéder à la fermeture de l'établissement accessible au public. La décision de fermeture est motivée.

*La DEIPP introduit les décisions visées à l'alinéa 2 dans le Registre Central des Enquêtes d'intégrité.*

*Art. 11 : La commune consulte le Registre Central des Enquêtes d'intégrité afin d'obtenir un résultat "hit/no hit" concernant la présence ou l'absence d'une décision prise par une autre commune de refus, de suspension ou d'abrogation d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou de fermeture d'un établissement, conformément à l'article 119ter, §§ 8 et 9, de la Nouvelle Loi communale **concernant la personne physique ou morale qui fait l'objet d'une enquête d'intégrité menée par la commune qui opère la consultation.***

(...)

*Art. 12 : Lors de la consultation du Registre Central des Enquêtes d'intégrité, les **données** suivantes sont introduites:*

- *le nom, le prénom, la date de naissance, l'adresse, le numéro de Registre national ou le numéro bis, ainsi que le numéro d'entreprise et le numéro d'établissement de la personne physique et/ou morale qui fait l'objet d'une enquête d'intégrité, dans la mesure où ces informations sont disponibles;*
- *la motivation pour laquelle l'enquête d'intégrité déjà menée fournit des informations qui font supposer qu'un refus, une suspension ou une abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation ou une fermeture de l'établissement s'imposerait, mais qu'un complément d'enquête est nécessaire pour pouvoir prendre une décision.*

*Les données sont introduites par les personnes désignées par la commune requérante conformément à l'article 18, § 1er, 1<sup>o</sup><sup>3</sup>.*

*La consultation a lieu par le biais d'un accès électronique dont les modalités sont déterminées par le Roi.*

*Art. 35 : L'article 119ter de la Nouvelle Loi communale du 24 juin 1988, abrogé par la loi du 24 juin 2013, est rétabli dans la rédaction suivante: (...)<sup>4</sup>.*

3. Les finalités du traitement des données à caractère personnel, tant par la DEIPP que par les communes, figurent à l'art. 13 du projet de loi.

---

*La personne concernée est informée par envoi recommandé ou contre accusé de réception de la décision motivée du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal. L'avis de la DEIPP visé à l'article 23 de la loi du ... relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics, est annexé à la décision.*

*La commune transmet la décision motivée dans les meilleurs délais à la DEIPP conformément à l'article 10 de la loi du ... relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics, ainsi qu'aux autorités judiciaires.*

<sup>3</sup> 1<sup>o</sup> *les catégories de personnes ayant accès aux données à caractère personnel sont désignées par le responsable du traitement ou, le cas échéant, par le sous-traitant, avec une description de leur fonction par rapport au traitement des données à caractère personnel concernées;*

<sup>4</sup> Pour le contenu complet de cette disposition, voy. Doc. parl. Ch., 18 juillet 2023, 55 3152/013, session 2022-2023, pp. 27 à 38 (<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3152/55K3152013.pdf>)

4. Les catégories de données traitées figurent aux art. 14 et 15 du projet de loi. L'art. 14, §3 de ce projet dispose que le Roi peut préciser davantage les catégories de données à caractère personnel qui sont traitées.
5. En vertu de l'art. 16 du projet de loi, la durée de conservation des données est de 5 ans à partir de l'introduction de la décision communale dans le registre.
6. Les responsables du traitement sont désignés à l'art. 17 du projet de loi.
7. Enfin, des mesures techniques et organisationnelles sont imposées par l'art. 18 du projet de loi.
8. L'Autorité a rendu l'avis 245/2022<sup>5</sup> au sujet du projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Evaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics. L'Autorité y renvoie pour les aspects qui ne sont pas couverts par le présent avis. Cependant, l'Autorité précise que, n'étant pas saisie de la version adaptée du projet de loi dans le cadre de la présente demande d'avis, il ne peut être déduit de l'absence de critique ou remarque améliorative concernant les dispositions modifiées de la version adaptée de cette loi, dans le présent avis, que ces dispositions modifiées ne sont ni critiquables ni perfectibles.
9. Le projet à l'examen se compose d'un chapitre « Définitions » (art. 1<sup>er</sup>), d'un chapitre « Inscription au registre » (art. 2 à 4), d'un chapitre « Accès au registre » (art. 5 et 6), d'un chapitre « Résultat hit/no hit » (art. 7), d'un chapitre « Disposition transitoire » (art. 8) et d'un chapitre « Entrée en vigueur et exécution » (art. 9 et 10). Le projet comporte en outre 4 annexes (un formulaire de transmission des décisions communales, un formulaire de notification de recours, un formulaire de communication du résultat de la procédure de recours et un formulaire de demande d'accès au Registre).

## **II. EXAMEN DU PROJET**

### **1. Inscription au registre (art. 2 à 4 du projet)**

10. L'art. 10, al. 2 du projet de loi prévoit une transmission des décisions « *de refus, de suspension ou d'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation, ou de fermeture de l'établissement* », par les communes, à la DEIPP, « *dans les meilleurs délais* », « *conformément à l'art. 119, §§8 et 9 de la Nouvelle Loi communale* »<sup>6</sup> (ci-après « NLC »).

---

<sup>5</sup> Donné le 21 octobre 2022 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-245-2022.pdf>)

<sup>6</sup> Qui prévoit également la communication aux autorités judiciaires

11. L'art. 10, al. 3 prévoit l'enregistrement de ces décisions, par la DEIPP, dans le registre.
12. L'**art. 2 du projet** se réfère à l'art. 10 précité et tout en répétant que les décisions communales visées par le projet de loi sont enregistrées dans le registre. L'Autorité estime qu'il convient d'omettre cette répétition inutile.
13. L'**art. 3** énumère les informations devant être communiquées, par la commune, à la DEIPP. L'art. 3, 1° du projet se contente de répéter l'art. 14, §1<sup>er</sup>, 2°, du projet de loi. L'art. 3.2° du projet y ajoute le secteur économique ou l'activité économique concerné par la décision prise.
14. L'Autorité rappelle que les données relatives au secteur ou à l'activité économique, pour autant qu'ils se rapportent à une personne physique, sont des données à caractère personnel. Par conséquent, il convient que le Roi soit habilité à préciser une catégorie de données susceptible de comporter les données relatives au secteur économique ou l'activité économique concerné par la décision prise. Les données « *autres que celles visées aux 1° et 2°* » (mentionnées à l'art. 14, §1<sup>er</sup>, 3° du projet de loi) ne permettent pas de rencontrer l'exigence de prévisibilité imposée par le principe de légalité. Par conséquent, **il convient de prévoir que l'art. 3.2° en projet ne peut s'appliquer à des personnes physiques qu'après anonymisation**. De telles données anonymisées sont effectivement susceptibles de conserver une utilité dans le cadre d'une finalité de rapportage par exemple.
15. Le cas échéant, l'Autorité attire l'attention sur le fait qu'il est important de prendre en compte la problématique des « *small cells* ». En effet, si l'on veut garantir le standard élevé de l'anonymisation, il est indispensable de veiller à ce qu'il y ait au moins entre 10 et 30 personnes par commune et par activité économique. Ce problème sera particulièrement aigu dans les communes de moins de 10.000 habitants où la plupart des activités économiques seront vraisemblablement exercées par un nombre de personne inférieur à ce qui serait nécessaire pour rencontrer le standard élevé de l'anonymisation.
16. Dans l'hypothèse d'une modification ultérieure du projet de loi, par exemple en vue de la reformulation de l'art. 14 du projet de loi sur ce point, il conviendra de veiller au respect du principe de limitation des finalités. En effet, s'il s'agit (notamment ou exclusivement) de s'assurer que la décision vise bien un établissement relevant d'une activité économique reprise dans l'arrêté délibéré en Conseil des ministres mentionné à l'art. 6, §3 du projet de loi, il convient de mentionner cette finalité à l'art. 13 du projet de loi.
17. L'**art. 4, §1<sup>er</sup> en projet** précise que la transmission doit intervenir dans les 5 jours ouvrables, à compter de la décision et que ladite décision doit être accompagnée du formulaire figurant à l'annexe

1 du projet (lequel prévoit également la transmission de l'ordonnance de police). Le §2 de cette disposition prévoit le signalement (par formulaire annexé au projet) d'un recours introduit à l'encontre de la décision. Enfin, le §3 de cette disposition prévoit la transmission (par formulaire annexé au projet) des arrêts du Conseil d'Etat prononcés dans le cadre d'un contentieux visant une telle décision communale. L'Autorité en prend acte.

## **2. Accès au registre (art. 5 à 6 du projet)**

18. L'accès au registre est régi par les articles 5 et 6 en projet.
19. L'**art. 5, §1<sup>er</sup>** impose aux communes d'avoir recours à un formulaire-type (annexe 4 du projet) pour introduire une demande d'accès au registre auprès de la DEIPP. Ce formulaire comporte les données d'identification et de contact du responsable de la demande d'accès (§1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>) ainsi que responsables d'enquêtes d'intégrité au sein de la commune, lesquels doivent être listés (§2). L'Autorité en prend acte.
20. En vertu de l'**art. 6** du projet, « *les données des accès* » sont conservées « *jusqu'à 10 ans après l'accès* ».
21. L'Autorité estime qu'il convient d'omettre cette disposition. En effet, l'Autorité observe que le Roi n'est pas habilité à déterminer le délai de conservation des fichiers de journalisation, qui est par ailleurs déjà prévu à l'art. 18, §3 du projet de loi.
22. A toutes fins utiles, l'Autorité précise qu'au regard de la finalité de contrôle d'un fichier de journalisation, le délai de conservation doit être fixe et non libellé sous forme de maximum.

## **3. « Résultat » de la consultation (art. 7 du projet)**

23. Contrairement à ce que laisse présumer le titre du Chapitre IV en projet, l'**art. 7 du projet** ne concerne pas le résultat de la consultation, mais énumère les données devant être introduites dans le module de recherche lors de toute consultation.

24. L'art. 12 *in fine* du projet de loi habilite effectivement le Roi à déterminer les modalités de la consultation par le biais d'un accès électronique. Cependant, l'art. 7 en projet<sup>7</sup> se contente de répéter l'art. 12 du projet de loi<sup>8</sup>. Par conséquent, il convient d'omettre l'art. 7 en projet.

**PAR CES MOTIFS,**

**L'Autorité**

**estime que :**

- les répétitions des dispositions figurant dans le projet de loi doivent être omises du projet (points 12, 13 et 24) ;
- il convient de prévoir que l'art. 3.2° en projet ne peut s'appliquer à des personnes physiques qu'après anonymisation (points 14 et 15) ;
- la finalité visant à s'assurer que la décision vise bien un établissement relevant d'une activité économique reprise dans l'arrêté délibéré en Conseil des ministres mentionné à l'art. 6, §3 du projet de loi doit figurer dans une norme de rang législative (point 16) ;
- les art. 6 et 7 du projet doivent être omis (points 21 et 24).

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

---

<sup>7</sup> (...) la commune qui consulte insère les données suivantes dans la module de recherche du Registre Central des Enquêtes d'intégrité :

1° les informations visées à l'article 12 de la loi, à savoir le nom, le prénom, la date de naissance, l'adresse, le numéro de Registre national ou le numéro bis, ainsi que le numéro d'entreprise et le numéro d'établissement de la personne physique et/ou morale qui fait l'objet d'une enquête d'intégrité, pour autant qu'elles soient disponibles et;

2° les raisons pour lesquelles l'enquête d'intégrité déjà menée fournit des informations qui laissent penser qu'un refus, une suspension ou une abrogation de l'autorisation d'implantation ou d'exploitation ou une fermeture de l'établissement est imminent, mais qu'un complément d'enquête est nécessaire pour pouvoir prendre une décision, visée à l'article 12 de la loi.

<sup>8</sup> Lors de la consultation du Registre Central des Enquêtes d'intégrité, les données suivantes sont introduites:

— le nom, le prénom, la date de naissance, l'adresse, le numéro de Registre national ou le numéro bis, ainsi que le numéro d'entreprise et le numéro d'établissement de la personne physique et/ou morale qui fait l'objet d'une enquête d'intégrité, dans la mesure où ces informations sont disponibles;

— la motivation pour laquelle l'enquête d'intégrité déjà menée fournit des informations qui font supposer qu'un refus, une suspension ou une abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation ou une fermeture de l'établissement s'imposerait, mais qu'un complément d'enquête est nécessaire pour pouvoir prendre une décision.