



**Avis n° 19/2017 du 3 mai 2017**

**Objet:** Arrêté royal portant exécution des articles du titre XVII du livre III du Code civil concernant l'utilisation du registre national des gages (CO-A-2017-014)

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Président du Comité de Direction du SPF Finances, Hans D'Hondt, reçue le 06/03/2017;

Vu le rapport de Monsieur Yves Roger;

Émet, le 3 mai 2017, l'avis suivant :

### **Remarque générale préalable**

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement général 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016<sup>[1]</sup>.

Le Règlement, couramment appelé GDPR (General Data Protection Regulation ou RGPD pour Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et est automatiquement applicable deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie que depuis le 24 mai 2016, pendant le délai d'exécution de deux ans, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part aussi une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) de l'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

---

<sup>[1]</sup> 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)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC.>

## **I. OBJET ET ANTECEDENTS DE LA DEMANDE**

1. Le Président du Comité de Direction du SPF Finances sollicite l'avis de la Commission sur le projet d'Arrêté royal (AR) exécutant la loi du 11 juillet 2013 modifiant le Code civil en ce qui concerne les sûretés réelles mobilières (ci-après « loi sur les sûretés réelles mobilières »).
2. La loi sur les sûretés réelles mobilières modifie les dispositions du Code civil pour permettre la constitution de gages sans dépossession ainsi que l'enregistrement des clauses de réserves de propriété des contrats de vente de biens mobiliers. Lorsque ces nouvelles dispositions seront en vigueur, la dépossession du bien meuble mis en gage ne constituera plus une exigence de validité du gage et son opposabilité aux tiers sera assurée par un régime de publicité via le registre des gages. L'article 30 de cette loi précise que l'enregistrement dans le registre des gages n'exclut pas l'application de l'article 2279 du Code civil dans le chef des personnes qui n'agissent pas à titre professionnel ; ce qui implique que ce ne sont que les transactions de biens meubles réalisées à titre professionnel qui nécessiteront la consultation préalable du registre des gages.
3. Le responsable de traitement du registre des gages (l'administration générale de la Documentation patrimoniale du SPF Finances) est désigné dans cette loi ainsi que les données à mentionner dans le registre des gages lors de l'inscription du gage ou de la réserve de propriété, les données consultables dans le registre et la durée d'enregistrement au sein du registre.
4. Cette loi a été modifiée dernièrement par la loi du 25 décembre 2016 modifiant diverses dispositions relatives aux sûretés réelles mobilières. A cette occasion, a été supprimée la disposition légale déléguant au Roi la détermination des catégories de destinataires du registre pour être remplacée par une disposition prévoyant que toute personne a accès au registre selon les modalités à déterminer par le Roi et ce, en contradiction avec l'avis du 27 avril 2016 de la Commission, défavorable sur ce point<sup>1</sup>.
5. Le présent projet d'AR détermine les modalités d'authentification des utilisateurs du registre des gages, les modalités d'enregistrement et de modification au sein du registre, les modalités de consultation de ce registre, les modalités d'établissement du certificat qui sera délivré aux personnes qui utilisent ce registre (enregistrement, modification,

---

<sup>1</sup> Cf les considérants 15 à 17 de l'avis 19/2016

renouvellement, cession ou simple consultation) ainsi que le montant des redevances dues en fonction du type d'utilisation (enregistrement, consultation...) qui sera fait du Registre et du montant des créances concernées.

## II. REMARQUE PREALABLE

6. La loi sur les sûretés réelles mobilières et son projet d'AR d'exécution ont déjà été soumis à plusieurs reprises à l'avis de la Commission (avis favorable sous conditions du 4 juillet 2012, avis 15/2014 favorable sous conditions du 26 février 2014 et avis 19/2016 du 27 avril 2016 favorable sous conditions et défavorable sur la question de la suppression de la détermination par le législateur des catégories de personnes habilitées à consulter le registre des gages). A ces occasions, la CPVP a rappelé que le fait qu'un registre soit sujet à publicité n'emporte pas par nature de dérogations à la loi vie privée s'il contient des données à caractère personnel. Les dispositions légales créant des bases de données à partir desquelles des traitements de données à caractère personnel à large échelle seront réalisés (en ce compris des communications externes de données) doivent répondre aux exigences habituelles de qualité et de prévisibilité. Parmi ces exigences, figure la détermination explicite et précise de la ou des finalités pour laquelle (lesquelles) le registre est créé. La finalité d'un traitement de données à caractère personnel ne peut pas être confondue avec un objectif général. À sa lecture, il convient de pouvoir cerner les traitements qui seront faits des données consultées.
7. Dans son avis 51.680/2/V du 27/08/2012, le Conseil d'Etat abondait également en ce sens : *« L'indication explicite de la finalité du traitement des données est un élément essentiel de la protection organisée par la loi du 8 décembre 1992. C'est à l'aune de cette finalité, notamment, que peut être fait le départ entre traitement licite et illicite, et que peut être évalué le caractère adéquat, pertinent et non excessif des données à traiter. C'est également à l'aune de cette finalité que peut être évaluée la pertinence d'un droit plus ou moins large de consultation au profit du public ».*
8. Selon les informations obtenues auprès du fonctionnaire délégué, les garanties qui sont actuellement prévues par le projet pour assurer un niveau de protection adéquat sont les suivantes : l'exigibilité d'une redevance de 5 euros par résultat de recherche (sauf celles opérées par le constituant du gage et par l'acheteur sous réserve de propriété), la traçabilité de toutes les consultations du registre et l'insertion d'une disposition (art.12 du projet d'AR) rappelant que toute utilisation abusive et commerciale du Registre est contraire à la loi vie privée.

9. La Commission constate le caractère insuffisant de ces garanties. Sans détermination claire des finalités concrètes pour lesquelles le Registre des gages peut être consulté, il est vain de préciser que l'usage abusif et commercial du Registre constitue une violation de la loi vie privée. Par conséquent, la Commission insiste à nouveau pour que les finalités du Registre des gages soient prévues de manière explicite et non équivoque dans la loi. Elle renvoie à ce sujet à la proposition qu'elle a faite dans son avis 19/2016<sup>2</sup>. Même si ces finalités devraient idéalement être reprises explicitement dans la loi sur les sûretés réelles immobilières, il convient déjà de les mentionner dans le rapport au Roi ainsi que, de manière claire et évidente, sur le site web qui supportera l'application de consultation du registre des gages.

### III. EXAMEN

10. Le projet d'AR prévoit deux modes d'identification et d'authentification des utilisateurs du registre : le module d'authentification de la carte d'identité électronique ou, pour les utilisateurs enregistrés (à savoir, ceux qui utiliseront le registre des gages sur base d'une convention conclue avec l'administration de la Documentation patrimoniale du SPF Finances), une procédure d'authentification spécifique comprenant une gestion des rôles des utilisateurs enregistrés.
11. La Commission considère que la procédure d'authentification spécifique devra également prévoir comme moyen d'authentification l'utilisation de la carte d'identité électronique ou tout autre moyen assurant un niveau d'authentification équivalent. A cette fin, il convient d'ajouter un alinéa à l'article 2 prévoyant que la procédure d'authentification spécifique pour les utilisateurs enregistrés se basera sur l'utilisation du module d'authentification de la carte d'identité électronique ou tout autre moyen d'authentification équivalent assurant un niveau d'authentification fort.
12. Par ailleurs, dans le cadre de l'élaboration de cette convention spécifique, l'administration générale de la Documentation patrimoniale du SPF Finances devra s'assurer de la qualité du système de gestion des utilisateurs en place (audits à réaliser), de la possibilité pour elle d'avoir accès sur demande et sans délai aux fichiers logs des accès afin de pouvoir déterminer qui a eu accès au registre, quand et pourquoi ainsi que du caractère non

---

<sup>2</sup> Assurer la publicité des gages sans dépossession à l'égard de tiers qui disposent d'un intérêt légitime (personnes qui, à titre professionnel (dans la mesure où seules elles ne pourront plus invoquer l'article 2279 du Code civil au vu de l'article 25 de la précitée sur les sûretés réelles mobilières) souhaitent se porter acquéreuses d'un bien mobilier ou se voir accorder un droit de gage sur un bien mobilier d'un personne sollicitant d'elle un crédit), assurer le règlement de situation de concours entre différents créancier sur un même bien gagé, permettre de déterminer ce sur quoi porte le privilège d'un créancier hypothécaire en cas de présence de biens meubles devenus immeubles par destination et qui ont fait l'objet d'un gage ou d'une clause de réserve de propriété.

modifiable de ces fichiers. Il importe par ailleurs de veiller à ce que, parmi ces utilisateurs enregistrés, seuls les agents ou membres du personnel qui en ont besoin en raison de leur fonction disposent d'un droit d'accès au registre. Pour le surplus, la Commission renvoie à sa recommandation 01/2008 relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public.

13. En ce qui concerne les modalités d'enregistrement du gage et de la réserve de propriété, les articles 3 et 4 du projet d'AR prévoient qu'un formulaire sera mis à disposition du créancier gagiste ou du vendeur pour y compléter les données que la loi précitée du 13 juillet 2013 impose de mentionner pour procéder à l'enregistrement (identité<sup>3</sup> du créancier gagiste ou du vendeur avec réserve de propriété, du constituant du gage ou de l'acheteur, désignation précise du ou des biens grevés par le gage ou vendus sous réserve de propriété, désignation précise des créances garanties par le gage et du montant maximum à concurrence duquel les créances sont garanties ou la mention du prix de vente du meuble vendu sous réserve de propriété ainsi que la déclaration du créancier gagiste ou du vendeur selon laquelle ils sont responsables de tout dommage qui résulterait de l'inscription de données erronées).
14. Il s'agit de données déjà énumérées à l'article 30 de la loi précitée du 13 juillet 2013. Elle sont pertinentes au vu des finalités du Registre. La Commission s'interroge si, au vu de la mission conférée au demandeur d'être dépositaire du Registre des gages et au vu du souci de sécurité juridique sous-jacent à la mise en place d'un tel registre, il ne conviendrait pas de prévoir également la production obligatoire, par le créancier gagiste ou le vendeur avec réserve de propriété, d'un original ou d'une copie conforme de l'acte constitutif du gage visé à l'article 4 de la loi précitée du 13 juillet 2013 ou du contrat de vente avec clause de réserve de propriété. Il convient de compléter le projet d'Arrêté royal en ce sens.
15. Nonobstant le fait que la loi sur les sûretés réelles mobilières prévoit que le créancier et le vendeur répondent des dommages résultant de l'inscription de données erronées dans le registre, l'administration de la Documentation patrimoniale du SPF Finances a également des obligations quant à la qualité des données reprises dans le registre et ce en tant que responsable de traitement du registre (données d'identification,...). Cette obligation est prévue à l'article 4 de la LVP et est sanctionnée pénalement par l'article 39, 1° de la loi vie privée.

---

<sup>3</sup> À savoir en cas de personnes physiques, leurs nom, prénoms, pays, code postal et commune de résidence principale, date de naissance et le cas échéant numéro BCE ou à défaut numéro d'identification du Registre national si l'utilisateur du Registre des gages est autorisé à l'utiliser.

16. Si le législateur souhaite exempter le Responsable de traitement du respect de ces exigences ou limiter toute autre obligation et/ou droit prévu par la loi vie privée (tel qu'une limitation au droit de rectification des données erronées, au droit de suppression des données, au droit d'interdiction de divulgation des données ou au droit d'opposition que les personnes concernées peuvent faire valoir sans frais à l'encontre du responsable de traitement du Registre des gages), il convient de le prévoir de manière explicite au terme d'une loi au sens formel du terme et moyennant justification du caractère nécessaire de l'exemption et prévision de garanties minimales spécifiques pour les droits et libertés des personnes concernées. A cet égard, le GDPR, qui entrera en vigueur le 28 mai 2018, dresse de manière limitative la liste des motifs pouvant justifier ces dérogations et énumère, parmi les garanties qu'il convient alors de prévoir en contrepartie, la mention explicite des finalités du traitement, l'étendue des limitations introduites, les garanties destinées à prévenir les abus ou accès illicites ainsi que le droit pour les personnes concernées d'être informées de la limitation à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation ces garanties (art. 23 GDPR). La loi sur les sûretés réelles mobilières ne satisfait à ce jour pas à ces exigences.
17. En tout état de cause, il convient que l'administration de la Documentation patrimoniale veille à prévoir la désignation d'un point de contact facilement accessible (mention explicite sur le site web qui supportera l'application de consultation du Registre des gages) afin que les personnes concernées puissent lui adresser aisément leurs requêtes quand elles voudront exercer les droits dont elles disposent en vertu de la législation en matière de protection des données à caractère personnel. L'administration de la Documentation patrimoniale devra également veiller au respect de l'article 15 de la loi vie privée dans la configuration de son application web. Cette disposition prévoit que *« dès réception de la demande tendant à faire rectifier, supprimer ou interdire d'utiliser ou de divulguer des données à caractère personnel, le responsable de traitement doit indiquer clairement, lors de toute communication d'une donnée à caractère personnel, que celle-ci est contestée »*<sup>4</sup>.
18. Sous le Chapitre « Consultation du registre des gages », le projet d'AR actuel ne procède dorénavant plus à la détermination préalable des catégories de personnes habilitées à consulter le registre des gages. Il importe donc que les remarques faites ci-dessus au sujet du respect du principe de finalité soient suivies d'effet en pratique afin de se prémunir contre le détournement de finalité du registre par ses utilisateurs (utilisation à

---

<sup>4</sup> A partir du 25 mai 2018, c'est l'article 19 du GDPR qui sera d'application dans ce cas d'espèce.

des fins de prospection commerciale pour proposer des crédits ou autre, à des fins de constitution de listes noires ou grises de personnes endettées,...).

19. Selon les informations obtenues par le Secrétariat auprès du fonctionnaire délégué, le registre sera consultable uniquement sur base des données d'identification de la personne à propos de laquelle on souhaite savoir si elle a mis en gage ou acheté un bien meuble avec réserve de propriété (mentions obligatoires : nom, premier ou deux premiers prénoms, pays, code postal et commune de résidence principale ; mentions facultatives : numéro BCE ou à défaut, si l'utilisateur du registre est autorisé à l'utiliser, le numéro d'identification du Registre national) (art. 7 en projet). Si la recherche ne délivre pas de résultat, un certificat l'attestant est délivré (art. 8 en projet). Si la recherche délivre plusieurs résultats à propos d'une même personne, l'application communiquera la liste des différents biens grevés par cette personne et un choix devra être fait parmi cette liste pour obtenir les détails du gage ou de la réserve de propriété relatif à ce bien. Ceci ressort des articles 9 et 10 du projet d'AR à l'exception du fait qu'une erreur s'est glissée dans la rédaction de l'article 10 dans la mesure où il prévoit actuellement la communication de toutes les données du registre si la recherche livre un ou plusieurs résultats ; ce qui apparaît disproportionné. Pour rectifier cela, il convient de prévoir à l'article 10 que ce n'est que si la commande de recherche sur un même bien livre plusieurs résultats que les données du registre concernant ce bien sont communiquées.
20. Ceci étant, la Commission s'interroge sur le caractère proportionnel des modalités de consultation du registre actuellement prévues. Au vu des finalités du registre des gages, ce qui motivera généralement la consultation de ce registre consistera généralement en un intérêt pour un bien meuble déterminé (volonté d'achat ou d'obtention d'un gage sur ce bien). Par conséquent, le Commission recommande que le type de bien fasse également partie a priori<sup>5</sup> des critères de recherche obligatoires (tout comme les données d'identification de la personne à propos de laquelle la recherche est faite) et ce, à l'instar du fichier national français des gages sans dépossession. Un tel système présente l'avantage de ne pas divulguer d'office, de manière non pertinente, la liste de tous les biens mis en gage sans dépossession ou achetés avec réserve de propriété par un personne, comme le prévoit actuellement le projet d'AR. Un tel système doit aller de pair avec la détermination d'une nomenclature des biens meubles qui devra être reprise en annexe du projet d'AR<sup>6</sup> et avec l'ajout de la mention d'une rubrique de la nomenclature

---

<sup>5</sup> Pour certains types de consultation, comme celles qui seront réalisées par le juge des saisie, une recherche sur base des seules données d'identification de la personne s'avère pertinente. Cela peut alors être prévu spécifiquement dans le projet d'AR avec détermination explicite des catégories de destinataires visés (et justification dans le rapport au Roi).

<sup>6</sup> Le système français prévoit la nomenclature suivante : animaux - horlogerie et bijoux - instrument de musique – matériels, mobiliers et produits à usage professionnel non visés dans les autres catégories – matériel à usage non professionnel autres



comme mention obligatoire lors de l'inscription dans le registre des gages (article 4, 7 et 9 du projet d'AR à modifier en conséquence).

21. Par ailleurs, il serait également opportun de prévoir l'obligation pour les personnes qui consultent le registre des gages de motiver explicitement les raisons concrètes de leur consultation. Cette motivation pourra être reprise dans l'information des personnes concernées qui exerceront leur droit d'accès électronique aux consultations qui ont été opérées à leur sujet dans le registre des gages dans les six derniers mois<sup>7</sup>. Les articles 7 et 11 seront utilement complétés en ce sens. Une option que le responsable de traitement du registre des gages pourrait aussi suivre consiste à prédéterminer ces motifs concrets dans des cases à cocher par les utilisateurs qui consultent le registre.
22. Sous cette réserve, la Commission accueille favorablement l'article 11 en projet qui octroie aux personnes concernées un droit d'accès spécifique de prendre connaissance de la liste des personnes qui ont consulté leur données dans le Registre des gages pendant les six derniers mois. Il est recommandé que cet accès soit également mis à disposition par voie électronique et que cela soit également précisé à l'article 11.
23. En ce qui concerne les types de données qui seront communiquées suite à une consultation du registre (art. 10 in fine en projet), la Commission constate que le projet d'AR ne prévoit actuellement aucune modulation possible. Toute consultation sur un bien déterminé générera la communication de toutes les informations reprises dans le registre à propos de ce bien. La Commission s'interroge sur le caractère éventuellement disproportionné de cette communication dans certains cas. En quoi l'acquéreur potentiel d'un bien souhaitant savoir s'il a été mis en gage ou vendu avec réserve de propriété doit-il connaître la désignation de la créance garantie<sup>8</sup>. Ne lui suffit-il pas de prendre connaissance des autres données (identification du constituant et du créancier gagiste, désignation du bien grevé, montant maximum à concurrence duquel la créance est garantie et date de l'enregistrement) ? Il convient que l'auteur du projet d'AR justifie dans le rapport au Roi en quoi une modulation des données communiquées n'est pas nécessaire. A défaut, le projet d'Arrêté royal doit prévoir cette modulation pour répondre au principe de proportionnalité de la loi vie privée.

---

qu'informatiques – matériels liés au sport – matériels informatiques et accessoires – meubles meublants – meubles incorporels autres que parts sociales - monnaies – objets d'art, de collection ou d'antiquité – parts sociales – produits de l'édition, de la presse ou d'autres industries graphiques – produits liquides non comestibles – produits textiles – produits alimentaires – autres.

<sup>7</sup> Le responsable de traitement du Registre pourra également procéder à un contrôle sur échantillonnage des motivations avancées. En cas de motivation farfelue, il pourra prendre contact avec l'utilisateur pour le rappeler à l'ordre voire prendre contact avec l'autorité de protection des données. Même en l'absence de motivation spécifique, des contrôles pourront également être opérés en mettant en place des mécanismes de détection de consultations inquiétantes (nombres importants de consultation dans le chef d'un utilisateur qui n'exerce a priori pas des activités qui le nécessitent, ...)

<sup>8</sup> Dans le même sens, avis du Conseil d'Etat n°51.680/2/V du 27 août 2012, Doc. Parl., 53, 2463/001.

24. En ce qui concerne l'article 12 du projet de loi qui prévoit que l'usage abusif et commercial des données du registre des gages constitue une violation de la loi privée, la Commission renvoie à sa remarque préalable ci-dessus (cons. 6 à 9). Par ailleurs, il serait indiqué de prévoir en lieu et place que toute utilisation du registre à des fins de prospection commerciale ou de commercialisation de listings sur la situation financière de personnes est interdite.
25. De plus, à l'instar de ce qui est prévu en matière de consultation du Cadastre, un article prévoyant la possibilité pour l'administration de la Documentation patrimoniale de rejeter une demande de consultation si, d'après le but poursuivi, il en résulte que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de la vie privée de la personne concernée pourrait également être inséré dans le projet d'AR.
26. Enfin, la Commission rappelle que dans la mesure où le registre des gages sera consultable au moyen d'une application web, l'article 36 bis de la loi vie privée sera d'application et les communications issues de ce registre devront faire l'objet d'une autorisation préalable du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale, sauf exception prévue par le Roi. Des autorisations générales peuvent être accordées pour des utilisateurs qui consulteront le registre à grande échelle pour des finalités similaires. S'il apparaît opportun pour le Roi d'utiliser cette exception pour certains types de consultation du registre des gages (consultation ponctuelle par un acquéreur potentiel d'une bien ?...), il est alors impératif que les modalités précises du traitement concerné (telles que préconisées dans les paragraphes qui précèdent) soit prévues dans le présent Arrêté royal.

**PAR CES MOTIFS,**

**la Commission** émet un avis défavorable sur le projet d'Arrêté royal vu les remarques faites aux considérants 9, 11, 12, 17, 19 à 21 et 23 à 25.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere