



Avis n° 22/2015 du 17 juin 2015

Objet: Projet d'Arrêté royal concernant la gestion du Registre central des testaments et du Registre central des contrats de cohabitation et de mariage (CO-A-2015-029)

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 Ministre de la Justice reçue le 18/05/2015;

Vu les informations complémentaires reçues en date des 29 mai et 1er juin 2015 ;

Vu le rapport de Madame Junion;

Émet, le 17 juin 2015, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le projet d'arrêté royal (A.R.), soumis à l'avis de la Commission, abroge et remplace l'A.R. du 21 juin 2011 qui organise la gestion des registres centraux des testaments et des contrats de mariage et ce, suite aux adaptations intervenues au terme de la loi du 14 janvier 2013¹ ayant modifié la loi du 13 janvier 1977 portant approbation de la Convention relative à l'établissement d'un système d'inscription des testaments, faite à Bâle le 16 mai 1972 et portant introduction d'un registre central des contrats de mariage. Ces adaptations consistent en la reprise, au sein de ces Registres, des contrats de cohabitation visés à l'article 1478 du Code civil et des jugements et arrêts impliquant une modification de régime matrimonial ou de convention de cohabitation légale. Cette loi de 2013 a également supprimé les autres formes de publicité légale et régime d'opposabilité au tiers (publicité du régime matrimonial d'un commerçant au sein du registre de commerce - mention des contrats de mariage au sein des registres de population – mention des actes modificatifs de régime matrimonial au sein du Moniteur belge) au profit de celle assurée par le Registre des contrats de cohabitation et de mariage (CRH).
2. La Commission s'est prononcée sur le précédent projet d'AR à deux reprises ainsi que sur le projet de loi ayant abouti à la loi précitée du 14 janvier 2013 au terme de ses avis 29/2010, 31/2011 et 47/2014.

II. Examen

3. Tout d'abord, la Commission déplore que sa demande de précision explicite dans la réglementation de la ou les finalités pour lesquelles les registres centraux des testaments (CRT) et des contrats de cohabitation et mariage (CRH) sont respectivement créés n'ait pas été suivie d'effet à ce jour. Les personnes concernées doivent pouvoir, à la lecture de la réglementation, entrevoir les traitements qui seront faits de leurs données. Dans la mesure où toute utilisation/communication de données des Registres doit correspondre à la (aux) finalité(s) pour lesquelles ils ont été créés, cette insertion constitue la condition nécessaire à un niveau de prévisibilité minimal. Ce manque doit être corrigé.
4. Dans la lignée de l'adaptation légale intervenue au terme de la loi précitée du 14 janvier 2013, l'article 4 du projet d'A.R. prévoit que les conventions de cohabitation légale ainsi que les jugements et arrêts qui impliquent une modification de régime matrimonial feront l'objet d'une inscription au sein du CRH. Comme déjà relevé par la Commission dans ses

¹ Loi du 14 janvier 2013 portant diverses dispositions relatives à la réduction de la charge de travail au sein de la justice.

précédents avis, cet ajout n'appelle pas de remarque particulière dans la mesure où cela assure la mise à jour du CRH. Comme ces jugements et arrêts peuvent constituer des données sensibles au sens de l'article 8 de la LVP, la FRNB devra veiller à ce que seule la modification de régime intervenue à la suite du jugement soit reprise dans le registre en évitant que toute information relative au(x) litige(s) éventuel(s) lié(s) à cette modification de régime ne soit communiquée par le biais d'une consultation du CRH.

5. L'article 6 précise les données contenues dans les registres, tant pour le CRT que pour le CRH. Dans la mesure où les conditions d'accès aux Registres diffèrent (pas d'accès au CRT du vivant du testateur sauf pour le testateur lui-même ou le notaire instrumentant), il importe d'adapter le projet d'A.R. en précisant quelles sont les données contenues et accessibles dans chacun des registres.
6. Au niveau de la liste des données reprises dans les Registres, les remarques suivantes peuvent être faites :
 - a. Le numéro d'identification du Registre national ne pourra être utilisé que par les seules personnes autorisées à utiliser le numéro d'identification du Registre national.
 - b. Au niveau de l'article 6, §2, 2°, il convient de préciser les types d'actes visés en renvoyant aux articles 3 ou 4 de l'A.R.
 - c. L'insertion de la nature du jugement n'apparaît pas pertinente dans la mesure où seule l'information relative à la modification du régime matrimonial intervenue est nécessaire et où par ailleurs, l'information relative à la nature d'un jugement peut constituer une donnée sensible au sens de l'article 8 de la LVP. En lieu et place, il convient donc de viser la date du jugement et la modification du régime matrimonial ou de cohabitation légale intervenue à sa suite.
 - d. Pour le surplus, dans la mesure où un contrat de mariage ou de cohabitation peut contenir des dispositions de dernière volonté, il convient d'ajouter une disposition précisant dans ce cas qu'il n'est pas fait mention de l'existence de ces dispositions de dernière volonté dans le CRH.
7. L'article 8 du projet d'A.R. précise la durée de conservation de manière conforme à ce qui était déjà en projet en 2014 et pour laquelle la Commission a rendu un avis favorable (47/2014). Le présent projet d'A.R. détermine un délai de conservation pour les fichiers de journalisation des accès aux registres (fichiers logs) à 10 ans à compter de la date de consultation. La Commission recommande qu'il soit précisé que ce délai est suspendu en cas d'action judiciaire/administrative jusqu'à ce que les voies de recours soient éteintes. Afin de veiller à la qualité de la journalisation des accès, il convient que l'article 8, §2 prévoie également que les données conservées dans ce cadre doivent permettre de savoir

qui a eu accès à quoi, quand et pourquoi. Par ailleurs, la terminologie de cette disposition peut être améliorée en remplaçant les termes « données des accès aux registres » par « données relatives aux consultations opérées dans les registres ».

8. Le Chapitre 3 de l'AR en projet détermine le régime d'accessibilité des Registres CRT et CRH.
9. Les modalités d'accès au CRT ne sont pas modifiées par le projet d'A.R.. La terminologie utilisée à l'article 9 §1 doit toutefois être adaptée en remplaçant le terme « testateur » par « la personne ayant adopté des dispositions de dernière volonté » dans la mesure où le CRT ne comprend pas que des informations relatives à des testaments. Les conventions matrimoniales par lesquelles les époux ou futurs époux s'attribuent, en cas de survie, tout ou partie des biens qui composeront leur succession y font également l'objet d'une inscription.
10. L'article 11 détermine quant à lui les conditions d'accès au CRH (registre central des contrats de cohabitation et de mariage) et exécute en ce sens la loi précitée du 13 janvier 1977. L'article 4/1 de cette loi prévoit en effet que toute personne peut consulter le registre central des contrats de mariage mais délègue également au Roi, en son article 6, le soin de déterminer, entre autres, les modalités d'accès au Registre². L'A.R. précité du 21 juin 2011 fait sur ce point l'objet d'un changement important au niveau de la dernière catégorie de personnes pouvant prétendre à consulter des données dans le CRH (art. 11, §1^{er}, 4^o)³. Alors qu'actuellement cette catégorie de personnes est définie comme étant « les personnes et instances à désigner par Arrêté royal », l'A.R. en projet vise à la redéfinir en ces termes plus larges : « toute personne, pour autant qu'elle dispose d'un intérêt »; sans que le Rapport au Roi ne contienne de justification à ce sujet.
11. Comme la Commission l'a déjà relevé à plusieurs reprises, la loi vie privée s'applique également aux registres public ou semi-public. Les communications des données à

² C'est la loi précitée de 2013 qui a inséré cet article 4/1 dans la loi précitée de 1977 ; sans qu'il ne soit toutefois soumis à l'avis de la Commission.

³ Actuellement, l'article 11 de l'AR du 21 juin 2011 concernant la gestion des registres centraux des testaments et des contrats de mariage prévoit que " Les données reprises au registre central des contrats de mariage sont, selon les modalités déterminées par la Fédération royale du Notariat belge, accessibles aux :

1° notaires et missions diplomatiques et postes consulaires belges à l'étranger, huissiers de justice et greffiers et magistrats auprès des juridictions, dans l'exercice de leur fonction;

2° autorités publiques, organismes d'intérêt public et institutions d'intérêt général lorsque la prise de connaissance du régime matrimonial d'une personne est nécessaire pour l'exercice de leurs missions légales;

3° parties elles-mêmes;

4° personnes et instances autorisées par arrêté royal déterminé après délibération au Conseil des Ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée. »

caractère personnel contenues dans ces registres doivent répondre aux finalités pour lesquelles ces derniers ont été créés. Selon l'article 1391 du Code civil⁴, le défaut d'inscription au CRH des clauses dérogatoires au régime légal rend ces dernières inopposables aux tiers qui ont contractés avec les époux dans l'ignorance de leurs conventions matrimoniales. L'article 1395 du Code civil⁵ traitant de l'opposabilité aux tiers des actes modificatifs de régime matrimonial vise les tiers co-contractants ainsi que la responsabilité du notaire instrumentant vis-à-vis des créanciers quant à l'inscription des actes dans le CRH. Lorsqu'il détermine les modalités d'accès au CRH, l'auteur du projet d'A.R. doit avoir égard aux raisons pour lesquelles le législateur a organisé un régime de publicité des régimes matrimoniaux et de leurs modifications. N'importe quel tiers voire tiers contractant n'a pas d'office intérêt à connaître le régime matrimonial d'une personne. A priori, seuls certains types de contrat requièrent le consentement des deux époux en raison de leur régime matrimonial (régime légal - 1418 C civ.) ou seuls les créanciers de personnes mariées (ou sous cohabitation légale) qui doivent savoir dans quelle mesure ils peuvent agir contre l'époux(se) (le cohabitant légal) dans le cadre de l'exécution forcée d'un contrat non exécuté. L'article 215 du Code civil quant à lui s'applique à tous les époux peu importe leur régime matrimonial.

12. Par conséquent, la formulation de l'article 11, §1^{er}, 4^o du projet d'A.R. doit être adaptée au regard de ces critères. Sans précision du type d'intérêt pouvant être invoqué par les personnes sollicitant un accès au CRH, ce registre devient consultable par tout le monde sans raison liée à la finalité pour laquelle le législateur a organisé cette publicité. Le CRH pourrait alors constituer un moyen détourné de prendre connaissance de l'état civil d'une personne ou encore un moyen pour des successibles de prendre connaissance indirectement du régime matrimonial (éventuellement modifié) des personnes vis-à-vis desquelles elles sont potentiellement héritières ; ce qui n'apparaît pas légitime tant sur base de la loi vie privée, en vertu de laquelle tout traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que dans l'un des cas visés à l'article 5 de la LVP, que sur base des finalités supposées de ce Registre. Par conséquent, cette disposition doit être adaptée en précisant le type d'intérêt pouvant être invoqué au regard des critères précités.

13. Dans le même ordre d'idée, l'article 11, §2, 5^o prévoyant que ces personnes doivent indiquer leur intérêt dans leur demande d'accès doit être adapté en prévoyant qu'elles doivent justifier en quoi le régime matrimonial/de cohabitation légale d'une personne

⁴ Tel qu'il sera en vigueur au 1er septembre 2015

⁵ Tel qu'il sera en vigueur au 1er septembre 2015

affecte leurs droits et obligations. Toute consultation du CRH doit pouvoir être à tout le moins admissible sur base de l'article 5 de la LVP. Il appartiendra à la FRNB d'y veiller en tant que responsable de traitement du CRH.

14. L'article 11, §2, 4° doit également être adapté dans la mesure où il prévoit la mention du numéro d'identification du Registre national de la personne à propos de laquelle des données sont consultées dans la demande de consultation. Certaines personnes qui rentreront dans les conditions pour consulter le CRH ne peuvent pas disposer du droit d'utiliser le numéro d'identification du Registre national dans la mesure où elles ne figurent pas parmi la liste des personnes pouvant être autorisées (art. 5 LRN). De plus, le numéro d'identification du Registre national ne constitue pas une donnée disponible par nature ; ce n'est pas parce que l'on est autorisé à utiliser le numéro d'identification du Registre national que le titulaire dudit numéro est obligé de le communiquer. En faire une mention obligatoire de la consultation risque de mettre des créanciers dans l'impossibilité matérielle de pouvoir accéder au CRH. Par conséquent, il convient de prévoir que les données suivantes sont mentionnées en lieu et place : « nom et prénoms et résidence principale telle que reprise au Registre national. En cas d'homonymie relevée par la FRNB, les données complémentaires suivantes seront communiquées : date et lieu de naissance ainsi que, dans l'hypothèse où le demandeur est autorisé à l'utiliser et il est disponible, le numéro d'identification du Registre national ».
15. Enfin, la Commission rappelle sa recommandation 03/2011 en vertu de laquelle toute consultation de services en ligne conférant des accès à des données à caractère personnel doit se faire à l'aide du module d'authentification de la carte d'identité électronique ou d'un système équivalent offrant un niveau de sécurité adéquat. De plus, en ce qui concerne les catégories de personnes visées à l'article 11, §1^{er}, 1° et 2°, un système adéquat de gestion des utilisateurs et des accès devra être mis en place dans le cadre duquel la FRNB s'assurera de l'identité et de la qualité des personnes sollicitant un accès auprès des sources authentiques. A cet égard, collecter uniquement le nom et la fonction du demandeur, tel qu'il est actuellement prévu à l'article 11, § 2, 1° apparaît insuffisant.
16. L'article 12 de l'AR en projet déroge à la compétence d'autorisation du Comité sectoriel du Registre national (CSRN) en habilitant toute personne qui consulte les Registres à utiliser le numéro d'identification du Registre national. Or, cela ne peut se faire que par AR délibéré en Conseil des Ministres déterminant, après avis du Comité sectoriel du Registre national, les cas dans lesquels une autorisation n'est pas requise. De plus, comme déjà relevé par la Commission, cela ne peut se faire que de manière explicite et au moyen d'une motivation spécifique; ce qui fait défaut en l'espèce. Enfin, ce n'est pas parce qu'on

dérogerait à la compétence d'autorisation du CSRN dans les formes requises que les personnes autorisées dans ce cadre sont dispensées des conséquences légales à savoir le respect de la LRN dont notamment l'obligation de disposer d'un conseiller en sécurité de l'information et en protection de la vie privée (art 8 et 10 LRN). Or, vu l'accessibilité large du CRH, il paraît peu réaliste que cette obligation soit suivie d'effet. Par conséquent, cet article 12 en projet doit être supprimé.

17. Pour le surplus, afin d'assurer un bon niveau de transparence des consultations du CRH, la Commission réitère sa demande qu'un droit d'accès spécifique soit accordé aux personnes concernées, à l'instar du droit d'accès spécifique accordé aux personnes concernées pour les consultations du Registre national (art. 6, §3 de la loi du 19/07/1991 relatives aux registres de population) et que le projet d'AR prévoit une disposition en ce sens.
18. Enfin, l'article 14 du projet d'A.R. réinstaura le régime de publicité au Moniteur belge de certains actes modificatifs du régime matrimonial sans préciser quelles seront les données à reprendre dans la mention. Selon les informations obtenues auprès de l'agent délégué, cette réinsertion est motivée par le fait de permettre aux créanciers d'opérer des consultations sur base d'une liste regroupée. Etant donné que les données à caractère personnel du Moniteur belge ne sont pas indexées dans les moteurs de recherche et que les consultations du Moniteur belge ne peuvent pas être opérées sur base d'une telle liste, cet argument ne convainc pas. Dans la mesure où un tel régime de publicité est déjà assuré par le CRH, cette disposition étonne vu qu'elle fera double emploi par rapport au CRH et qu'elle réalise une diffusion de données à caractère personnel sans justification pertinente. Par conséquent, il convient de supprimer cette disposition.

PAR CES MOTIFS,

En l'état actuel du projet, la Commission émet un avis défavorable sur le projet d'Arrêté royal.

Pour l'Administrateur f.f., abs.

Le Président,

(sé) An Machtens
Chef de section OMR f.f.

(sé) Willem Debeuckelaere