



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 34/2024 du 15 avril 2024

Objet: Proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour (CO-A-2024-139)

Mots-clés : compétence de l'Autorité de Protection des Données – Registre National – accès par les services de renseignements et le Comité R

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Juline Deschuyteneer, 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 transmission de la demande d'avis à l'Autorité par le Comité permanent de contrôle des services de renseignement (ci-après, « le Comité R »), le 3 avril 2024, conformément à l'article 54/1 de la LCA et au Protocole de coopération entre les autorités de contrôle fédérales belges en matière de protection des données, conclu le 24 novembre 2020;

Vu la demande d'avis de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives de la Chambre des représentants (ci-après « le demandeur »), reçue par le Comité R le 2 avril 2024;

Émet, le 15 avril 2024, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur a introduit auprès du Comité R une demande d'avis concernant une proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1983 *organisant un Registre national des personnes physiques* et la loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour* (DOC n° 55-3922/001) (CO-A-2024-139) (ci-après, « **le Projet** »).
2. Le Projet modifie la loi du 8 août 1983 *organisant un Registre national des personnes physiques* (ci-après, « **la loi de 1983** ») et la loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour* (ci-après, « **la loi de 1991** »), principalement afin de permettre au Comité R, à la Sûreté de l'Etat (ci-après, « **VSSE** ») et au Service Général du Renseignement et de la Sécurité (ci-après, « **SGRS** »), d'être **dispensés d'une autorisation du ministre de l'Intérieur** pour pouvoir accéder aux données à caractère personnel contenues dans les divers registres visés par ces lois, dans l'exercice de leurs compétences respectives.
3. Très concrètement, sont concernés : l'accès aux données du Registre National (relatives aux personnes inscrites aux registres de la population, au registre des étrangers et inscrites dans le registre d'attente visés à la loi de 1991) ; l'accès aux registres de la population et au registre d'attente visés par la loi de 1991 ; et l'accès aux registres des cartes d'identité et des cartes d'étranger visés par la loi de 1991.
4. Tel qu'ils sont formulés, il existe à ce propos une contradiction entre l'exposé des motifs du Projet et son dispositif, le dispositif du Projet ne déterminant pas dans quels cas les services concernés peuvent accéder à ces registres, et se limitant à en régler une modalité d'accès (l'autorisation du ministre de l'Intérieur)¹. Dans le présent avis, **l'Autorité ne se prononce par conséquent pas au sujet des cas et conditions² dans lesquels ces services peuvent actuellement accéder aux données des registres justes cités.**

¹ Par exemple, l'article 2 du Projet complète l'article 5 de la loi de 1983 par un paragraphe 8, al. 1^{er}, rédigé comme suit :

« Dans l'exercice de leurs missions légales, les membres du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité, du Service d'enquêtes des services de renseignement et les membres du personnel administratif du Comité permanent R qui ont le besoin de les connaître et qui sont nominativement et préalablement désignés par le président du Comité permanent R sont dispensés d'une autorisation préalable du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions pour l'accès aux informations visées à l'article 3, alinéas 1^{er} à 3^e » (souligné par l'Autorité).

² Sous réserve bien entendu, de la condition de disposer d'une autorisation du ministre de l'Intérieur.

II. Examen

II.1. Compétence de l'Autorité

5. A titre préliminaire, l'Autorité rappelle les règles régissant sa compétence. Dans la transmission de la demande d'avis à l'Autorité, le Comité R relève en effet que le Projet « *prévoit de nouveaux traitements de données pour le Comité R* » (souligné par l'Autorité).
6. **Or plus largement**, le Projet porte sur des **flux de données entre la VSSE et le SGRS d'une part, et d'autre part, des systèmes d'informations mis en place en vertu des lois de 1983 et 1991 dont les responsables du traitement** (Registre National, communes) **relèvent sans aucun doute de la compétence de l'Autorité**. Si l'Autorité est bien *incompétente* pour contrôler le traitement de données réalisé par la VSSE et le SGRS après communication des données, par exemple, depuis le Registre National, elle est bien *compétente* à l'égard du Registre National et du traitement que constitue le flux de données à destination des services de renseignements et de sécurité.
7. Cette conclusion découle de la répartition des compétences entre autorités de contrôle fédérales sur la base d'un critère pour partie organique (responsable du traitement concerné) qui a pour vertu de permettre aux différentes autorités de contrôle de se prononcer lorsqu'un flux de données se trouve à cheval sur différents régimes juridiques de protection des données (RGPD, titre 3 de la LTD et ses sous-titres), de telle sorte que les traitements envisagés sont analysés selon différentes perspectives et cadres normatifs, par les régulateurs respectifs des responsables du traitement impliqués³. **La sollicitation de la contribution d'entités soumises au RGPD** (obligation de communication de données par exemple), **pour la réalisation de finalités poursuivies par d'autres autorités publiques, relevant d'autres règles de protection des données, relève ainsi bien de la compétence de l'Autorité**.
8. S'agissant de la **répartition des responsabilités** au regard du traitement des données à caractère personnel, l'Autorité réitère sa pratique d'avis constante selon laquelle une autorité publique (ou une entité privée) est en principe responsable du traitement de données nécessaire à la mise en œuvre de la mission d'intérêt public qui lui incombe (ou qui relève de l'autorité publique dont elle est investie)⁴,

³ Dans le champ d'application du droit européen, cette distinction « organique » (et matérielle) apparaît également, comme l'illustre bien la jurisprudence de la Cour de Justice dans le domaine de la rétention des données de communications électroniques par les prestataires de services de communications électroniques (voir notamment C.J.U.E. (Gr. Ch.), arrêt du 6 octobre 2020, Quadrature du Net, affs jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18.

⁴ Article 6, 1., e), du RGPD .

ou nécessaire à l'obligation légale qui la lie⁵, en vertu de la norme concernée^{6, 7}. Cette approche est au demeurant conforme au récent arrêt de la Cour de justice (3^e Ch.), du 11 janvier 2024, *Etat belge c/ Autorité de Protection des Données*, aff. C-231/22, concernant la responsabilité du Moniteur Belge. En l'occurrence notamment, le Registre National est en substance, chargé de mettre à disposition les informations qu'il traite dans le fichier national⁸.

9. L'Autorité profite de l'occasion de cette demande d'avis pour rappeler ses compétences en la matière. Dans le secteur de l'analyse de la menace, aux **considérants nos 4-13 de son avis n° 184/2021** du 4 octobre 2021 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (CO-A-2021-174)*, **l'Autorité s'est déjà prononcée en détail, dans le sens juste rappelé de sa compétence :**

« Le projet soumis pour avis à l'Autorité relève de la compétence de plusieurs autorités de protection des données belges. Ceci résulte de la manière dont le législateur belge a réparti les compétences entre autorités, en utilisant des critères à la fois matériel (finalité du traitement) et organique (institution concernée). Ainsi concernant l'OCAM⁹ avant tout, en tant que responsable du traitement agissant dans le cadre de ses missions prévues par la loi OCAM (ainsi que par ou en vertu de lois particulières), celui-ci est exclusivement soumis aux règles de protection des données consacrées dans le sous-titre 4 du titre 3 LTD¹⁰. Ce sont

⁵ Article 6, 1., c), du RGPD .

⁶ Voir notamment : avis n° 143/2023 du 29 septembre 2023 *concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-375)*, et *concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-376)* considérants nos 7 et s. ; avis de l'Autorité 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)*, considérant n° 11 ; avis n° 129/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie*, considérants nos 42 et s. ; l'avis n° 227/2022 du 29 septembre 2022 *concernant un avant-projet de décret relatif aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public (CO-A-2022-209)*, considérants nos 17-23 ; avis n° 131/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant un projet de loi portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts*, considérants nos 55 et s. ; l'avis n° 112/2022 du 3 juin 2022 *concernant un projet de loi modifiant le Code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier*, considérants nos 3-41 et 87-88 ; avis n° 231/2021 du 3 décembre 2021 *concernant un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier*, considérants nos 35-37 ; l'avis n° 37/2022 du 16 février 2022 *concernant un avant-projet de décret instituant la plateforme informatisée centralisée d'échange de données 'E-Paysage'*, considérant n° 22 ; l'avis n° 13/2022 du 21 janvier 2022 *concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'octroi de primes à l'amélioration de l'habitat et un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2012 relatif à l'octroi d'aides financières en matière d'énergie*, considérants nos 9-17.

⁷ Avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023 *concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407)*, considérant n° 167. Plus récemment, voir également l'avis n° 24/2024 du 18 mars 2024 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554)*.

⁸ Voir notamment l'article 1^{er}, § 2, de la loi de 1983, et l'article 6 bis de la loi de 1991.

⁹ Soit l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, institué par la loi du 10 juillet 2006 *relative à l'analyse de la menace*.

¹⁰ « Article 139 de la LTD ».

les Comités permanents R et P qui conjointement, exercent la compétence d'autorité de protection des données dans ce cadre normatif^[11].

Toutefois dans le cadre du rôle de responsable du traitement que l'**OCAM** (et ses **services d'appui**)^[12] joue dans le contexte normatif spécifique des banques de données communes (« Terrorist Fighters » - et « Propagandistes de haine »), consacrées dans d'autres dispositions légales¹³, l'OCAM relève de la compétence conjointe des autorités de protection des données que sont le Comité permanent R et l'Organe de contrôle de l'information policière^[14].

Concernant les **services d'appui** de l'OCAM^[15], lorsqu'ils sont responsables du traitement^[16] (qu'ils communiquent des données à l'OCAM ou traitent des données reçues de l'OCAM), leur situation est à envisager au cas par cas. Ainsi, les **services de renseignement et de sécurité** visés par l'article 2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (ci-après « L.R&S ») sont, dans le cadre des missions visées aux articles 7 et 11 de la L.R&S (ou prévues par ou en vertu de lois particulières) exclusivement soumis aux règles de protection des données consacrées dans le sous-titre 3 du titre 3 LTD^[17]. La compétence d'autorité de protection des données en la matière a été exclusivement attribuée au Comité permanent R^[18].

Tandis que les **services de police** tels que visés dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, lorsqu'ils traitent des données 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, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, seront soumis au titre 2 de la LTD^[19].

¹¹ « Article 161 de la LTD ».

¹² « Lorsque les services d'appui agissent dans le cadre de leurs responsabilités dans le contexte normatif des banques de données communes, ils sont en principe également soumis à la compétence conjointe du Comité permanent R et de l'Organe de contrôle de l'information policière consacrée dans l'article 44/11/3quinquies/2 LFP. Cette disposition ne distingue pas les hypothèses selon qu'elles s'appliquent à l'OCAM ou à ses services d'appui qui sont également, selon, des « services de base » (p. ex., les services de renseignement et de sécurité) ou « services partenaires » dans ce cadre normatif ». La « LFP » est la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

¹³ « A savoir les articles 44/11/3bis à 44/11/3quinquies/2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après « LFP »), ainsi que l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters et l'arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1erbis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la LFP ».

¹⁴ « Voir l'article 44/11/3quinquies/2 LFP ».

¹⁵ « Article 2, alinéa 1^{er}, 2^o de la loi OCAM et arrêté royal du 17 août 2018 exécutant l'article 2, premier alinéa, 2^o, g) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (ci-après « l'arrêté royal du 17 août 2018 ») ».

¹⁶ « Voir à ce sujet, les considérants nos 36-38 et 59-62 ».

¹⁷ « Article 73 de la LTD ».

¹⁸ « Article 95 de la LTD ».

¹⁹ « Article 26, 7^o, a) et 27 de la LTD ».

Pour ce titre de la LTD, et à l'égard de ces services, c'est l'Organe de contrôle de l'information policière qui est compétent comme autorité de protection des données^[20].

Pour l'application de ce même titre de la LTD, et donc dans le contexte de la même finalité de traitement^[21], mais cette fois à l'égard de **l'Administration générale des douanes et accises**^[22], c'est toutefois l'Autorité (l'APD) qui sera l'autorité de protection des données compétente^[23].

Pour ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel relevant de la responsabilité des autres services d'appui (le **SPF Mobilité et Transports** ; le **SPF Affaires Etrangères** ; l'**Office des Etrangers**^[24] ; la **direction générale Centre de crise** du SPF Intérieur^[...] ; la **direction générale Etablissements pénitentiaires** du SPF Justice^[...] ; le **Service Laïcité et Cultes** de la direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux du SPF Justice^[...] ; l'**administration générale de la Trésorerie** du SPF Finances^[...]) et qui ne sont pas soumis à des règles particulières de protection des données mais bien directement au RGPD^[25], c'est l'Autorité de protection des données (l'APD) qui est l'autorité de protection des données compétente.

Enfin, **l'autorité de sécurité** (les autorités de sécurité, en fait) visée à l'article 15 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, qui est également concernée par la loi OCAM et le projet, est, en tant que responsable du traitement dans le cadre de cette loi de 1998, soumise au sous-titre 3 du titre 3 de la LTD^[26]. Le contrôle du respect de ces dispositions relève de la compétence exclusive de l'autorité de protection des données que constitue le Comité permanent R^[27].

²⁰ « Article 71 de la LTD. Plus largement, pour les traitements de données soumis à l'application du RGPD, voir aussi l'article 4, § 2, dernier alinéa de la LCA, qui attribue la compétence d'autorité de protection des données à l'Organe de contrôle de l'information policière ».

²¹ « Plus précisément, dans le cadre de sa mission relative à la recherche, la constatation et la poursuite des infractions déterminées par la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises et par la loi du 22 avril 2003 octroyant la qualité d'officier de police judiciaire à certains agents de l'Administration des douanes et accises ».

²² « L'article 2, 2^o, c) de la loi OCAM vise « le service public fédéral Finances, en particulier l'Administration des Douanes et Accises » (italiques ajoutés par l'Autorité), expression qui ne peut être interprétée que comme visant exclusivement l'Administration des Douanes et Accises et non globalement l'ensemble des administrations composant le SPF Finances (voir avis CE n^o 63.835/2 du 4 juillet 2018, p. 4) ».

²³ « Article 26, 7^o, e) et 27 de la LTD, ainsi que l'article 4, § 2, alinéa 2 de la LCA. Ceci est toutefois sous préjudice de l'application de l'article 281, § 4, de la loi du 18 juillet 1977 générale sur les douanes et accises, qui prévoit une compétence particulière de l'Organe de contrôle de l'information policière en matière de réquisition de données à BELPIU (à savoir l'Unité d'information des passagers belge, voir la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers) ».

²⁴ « L'article 2, 2^o, c) de la loi OCAM vise « le service public fédéral Intérieur, en particulier l'Office des Etrangers » (italiques ajoutés par l'Autorité), expression qui ne peut être interprétée que comme visant exclusivement l'Office des Etrangers et non globalement l'ensemble des administrations composant le SPF Intérieur (voir avis CE n^o 63.835/2 du 4 juillet 2018, p. 4) ».

²⁵ « Ce qui n'exclut pas que le droit belge ait consacré des limitations aux droits des personnes concernées, voir par exemple en ce sens l'article 11 de la LTD. Voir également l'article 2, al. 2 de la LTD ».

²⁶ « Article 107 de la LTD ».

²⁷ « Article 128 de la LTD ».

Dans ce contexte, un projet qui modifie les règles régissant les flux de données entre l'OCAM et ses services d'appui, et qui modifie l'organisation de l'OCAM et ses missions, implique la compétence de plusieurs autorités de protection des données belges. Par conséquent, l'Autorité de protection des données (l'APD) a transmis le projet aux autres autorités de protection des données concernées, en exécution de l'article 54/1 LCA.

*Les développements suivants sont **exclusivement limités** aux traitements de données à caractère personnel impliqués **par la loi OCAM**^[28] et relevant **de la compétence de l'Autorité**, à savoir les traitements de données dont sont responsables (tant dans les hypothèses visées à l'article 6, 1., c)[²⁹] que e) du RGPD) certains services d'appui de l'OCAM (ceux relevant de la compétence de l'Autorité^[30]), qu'ils traitent des données à caractère personnel reçues de l'OCAM ou communiquent à celui-ci de telles données, ainsi que les éventuelles autres autorités à qui sont communiquées des données à caractère personnel par l'OCAM et qui partant, traiteront des données reçues de l'OCAM. Autrement dit, le présent avis **ne peut être lu comme restreignant d'une manière ou d'une autre les traitements de données qui relèveront de la responsabilité (de la compétence) de l'OCAM lui-même**, ces traitements de données relevant de la compétence des Comités permanents R et P.*

*Cela étant précisé, l'Autorité doit concéder d'emblée qu'**une telle distinction est pour partie artificielle**. Ainsi par exemple, lorsque les services d'appui sont contraints de communiquer à l'OCAM les données à caractère personnel nécessaires à l'accomplissement des missions de ce dernier, un tel traitement de données peut être analysé comme nécessaire au respect d'une obligation légale incombant au service d'appui (article 6, 1., c) du RGPD)^[31]. Mais pour répondre aux exigences découlant des principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 22 de la Constitution et 8 CEDH, il conviendra notamment que les missions concernées de l'OCAM, élément essentiel du traitement de données (lue en combinaison avec l'objectif de politique publique qui la sous-tend, cette mission constitue en fait la finalité du traitement impliqué par l'obligation légale) soient prévues par la loi avec la précision constitutionnelle et conventionnelle requise. Sur ce point, l'Autorité est par conséquent contrainte de se prononcer également sur certaines dispositions relatives à l'OCAM*

²⁸ « Il n'est donc pas question d'analyser les règles régissant le fonctionnement des banques de données communes ».

²⁹ « Voir les articles 6 et 14 de la loi OCAM consacrant une obligation de communiquer des données des services d'appui à l'OCAM ».

³⁰ « A savoir pour rappel : pour le SPF Finances, l'A.G. Douanes et Accises et l'A.G. Trésorerie ; le SPF Mobilité et Transport ; le SPF Affaires Etrangères ; pour le SPF Intérieur, la D.G. Centre de crise et l'Office des étrangers ; et pour le SPF Justice, le Service Laïcité et Culte et la D.G. EPI ».

³¹ « L'OCAM de son côté, traite (collecte, conserve, etc.) les données concernées en vue de l'accomplissement de ses missions légales (article 6, 1., e), du RGPD) ».

lui-même, en ce que celles-ci déterminent également les éléments essentiels de traitements de données qui relèveront de la responsabilité d'autres institutions en tant que responsables du traitement, relevant de la compétence de l'Autorité » (mise en gras dans le texte initial, modification de la numérotation des références et omissions dans le présent avis).

10. Pour ce qui concerne la **compétence à l'égard du Comité R**, le sous-titre 6 du titre 3 de la LTD, ne contenant qu'un article 185, est applicable³². L'article 185, § 4, dispose qu' « *A l'exception de la commission administrative visée au paragraphe 1er, 1^o, qui tombe sous la compétence du Comité permanent R, le traitement de données à caractère personnel par les autorités visées au premier paragraphe dans le cadre de leurs missions d'autorité de contrôle n'est pas soumis au contrôle de l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données* »³³ (souligné par l'Autorité).
11. Premièrement, l'Autorité est d'avis qu'il convient d'interpréter cette disposition à la manière dont elle interprète l'article 55, 3., du RGPD et l'article 4, § 2, de la LCA³⁴. De nouveau, au sujet de ces dispositions, l'Autorité s'est exprimée récemment pour rappeler sa compétence d'avis à l'égard de projets normatifs concernant le pouvoir judiciaire³⁵. Autrement dit, l'Autorité est bien **compétente** sur la base de sa compétence résiduaire, **pour prononcer un avis dans le cadre du processus législatif** sur un projet de texte normatif qui aurait trait à la compétence du Comité R en tant qu'autorité de contrôle³⁶.
12. Pour le surplus, à savoir en ce qui concerne les traitements de données dont est responsable le Comité R dans l'exercice de ses autres compétences, l'Autorité est bien compétente sur la base de sa compétence résiduaire consacrée dans l'article 4, § 2, al. 2, de la LTD, à l'exclusion néanmoins du contrôle des méthodes de recueil de données pour lequel la Cour constitutionnelle a reconnu le statut de juridiction au Comité R³⁷.

³² Force est toutefois de souligner qu'à défaut de combinaison avec l'article 2, al. 2, de la LTD, combinaison qui pour le reste, ne s'inscrit certainement pas dans l'esprit du titre 3 de la LTD, le régime de protection des données consacré est en substance inexistant, à charge pour le législateur d'apporter la clarté à son égard.

³³ Le commentaire des articles de la LTD précise à ce sujet notamment que « *Le dernier paragraphe soustrait les quatre autorités visées au paragraphe premier du contrôle de l'Autorité de protection des données car elles sont elles-mêmes des autorités de contrôle* » (DOC n° 54-3126/001, p. 197).

³⁴ Ces dispositions consacrent l'exclusion de compétence de contrôle de l'Autorité concernant les traitements effectués par les cours et tribunaux ainsi que le ministère public dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle.

³⁵ Voir avis n° 163/2023 du 18 décembre 2023 *concernant un avant-projet de loi portant statut social du magistrat* (CO-A-2023-465), considérants nos 5-9.

³⁶ Remarque : en vertu de l'article 128, § 2, de la LTD, l'Organe de recours institué par la loi du 11 décembre 1998 *portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité*, qui en tout état de cause, constitue une entité distincte du Comité R, n'est soumis au contrôle d'aucune autorité de protection des données.

³⁷ Voir l'arrêt n° 145/2011 du 22 septembre 2011. Voir également le protocole de coopération entre les autorités de contrôle fédérales belges en matière de protection des données, conclu le 24 novembre 2020, p. 5. L'Autorité est également compétente à l'égard des missions du Service d'enquête du Comité R visées à l'article 26, 7^o, h), de la LTD, nonobstant le fait que ces activités soient soumises au titre 2 de la LTD.

II.2. Rappel des principes de prévisibilité et de légalité

13. Encore récemment, l’Autorité a réitéré l’application des principes de prévisibilité et de légalité, découlant des articles 22 de la Constitution, 8 de la CEDH, 8 et 52 de la Charte et 6, 3., du RGPD, à l’échange de données issues de **sources authentiques** et plus largement, aux textes prévoyant un traitement de données impliquant une **ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées**³⁸.
14. Or le présent Projet concerne le traitement de données à caractère personnel impliquant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées et ce, pour les raisons suivantes :
- Il porte sur les **règles d’accès à une source authentique de données** ;
 - Il porte sur l’accès à des données à caractère personnel issues de cette source, par les services de renseignement et de sécurité ainsi que la Comité R dans le cadre de l’exercice de l’ensemble de leurs missions en général. Or ces missions peuvent impliquer, pour ce qui concerne les services de renseignement et de sécurité, des ingérences importantes dans les droits et libertés de personnes concernées et surtout, **sont réalisées dans le secret**. Lorsque les données traitées sont classifiées par un service de renseignement, en droit belge en principe, concrètement, à moins que l’autorité publique qui a classifié ces données ne décide de les déclassifier, la personne concernée n’y aura jamais accès et ne pourra jamais directement les contester³⁹ ;
 - **De très nombreuses données à caractère personnel sont concernées, y compris des données biométriques**. Ainsi concrètement, le **Registre National** contient notamment : nom et prénoms, **lieu** et date **de naissance**, sexe, nationalité, résidence principale,

³⁸ Voir, avis n° 24/2024 du 18 mars 2024 *concernant un avant-projet de loi modifiant de la loi relative à la création et à l’organisation d’un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554)*, considérant nos 22 et 28 ; avis n° 143/2023 du 29 septembre 2023 *concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l’accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l’intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d’accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d’échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-375)*, et *concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l’accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l’intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d’accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d’échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-376)*, considérants nos 4-6 et 35-37 ; pour un dossier concernant une source authentique concrète, voir l’avis n° 153/2023 du 20 octobre 2023 *concernant un projet d’arrêté royal modifiant l’arrêté royal du 8 juillet 2013 portant exécution de la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des Véhicules (CO-A-2023-415)* ; sur une autre hypothèse d’ingérence importante, voir notamment avis n° 184/2021 du 4 octobre 2021 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l’analyse de la menace (CO-A-2021-174)*, considérants nos 16-17.

³⁹ Voir les articles 79 et 80 de la LTD, ainsi que l’article 34, alinéa 6 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l’Organe de coordination pour l’analyse de la menace. Voir aussi les articles 11 et 185, § 2, de la LTD. Des nuances sont susceptibles d’exister cependant, voir p. ex., dans le contexte limité des recours en matière d’habilitations et d’avis de sécurité, la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

composition du ménage, cohabitation légale, **ascendants au premier degré**, et les modifications successives apportées aux informations ; les **registres des cartes d'identité et des cartes d'étranger** contiennent notamment les données suivantes : la **photo** du titulaire (et les photos des quinze dernières années), ainsi que l'image électronique de la **signature** (et l'historique des images).

15. Selon sa pratique constante, l'Autorité rappelle qu'une telle ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées implique que **les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel envisagé doivent être consacrés dans une loi au sens formel**. Ces éléments essentiels sont : la (les) finalité(s) précise(s) des traitements de données, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, les données ou catégories de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁴⁰, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, ainsi que la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
16. En ce qui concerne les lois de 1983 et 1991, **la nécessité de l'autorisation du ministre de l'Intérieur⁴¹ constitue actuellement** une condition de licéité des traitements réalisés, ainsi que **d'une part, une garantie sur le plan de l'accountability, et d'autre part, une garantie en termes de transparence des traitements mis en œuvre⁴²**, dans un contexte normatif aux origines lointaines, où de très nombreux et divers accès aux registres concernés sont susceptibles d'être mis en œuvre.
17. Dans un autre sens, il convient de souligner que l'autorisation du ministre de l'Intérieur ne permet pas non plus, la mise en œuvre de traitements de données dont les éléments essentiels ne seraient pas par ailleurs juridiquement établis conformément aux principes de prévisibilité et de légalité tels qu'appliqués dans le cadre de l'accès aux registres concernés. Une entité⁴³ chargée d'autoriser un

⁴⁰ Ou plus concrètement, le délai pendant lequel les données peuvent être traitées à la finalité envisagée.

⁴¹ Ces autorisations sont accessibles à l'adresse suivante

https://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/registre-national/autorisations/#jfmulticontent_c2321-1, dernièrement consultée le 08/04/2024. Historiquement, originellement, les autorisations d'accès au Registre National étaient déterminées par arrêté royal.

⁴² Ainsi, l'article 12 de la loi de 1983 dispose que « *Les services du Registre national des personnes physiques sont chargés de tenir un registre dans lequel sont mentionnées toutes les autorisations d'accès, de communication ou d'utilisation accordées en application de la présente loi. Ce registre est accessible au public sur le site internet de la Direction générale Institutions et Population du Service public fédéral Intérieur* ».

⁴³ A propos du rôle du Comité de Sécurité de l'Information par exemple, voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 84/2023 du 1^{er} juin 2023, B.31.

traitement de données ne peut pas se suppléer au législateur. Et le ministre de l'Intérieur voit en l'occurrence son pouvoir réglementaire limité⁴⁴ en la matière.

18. Bien évidemment, à toutes fins utiles, il peut être rappelé que l'article 14, alinéa 4, de la loi du 30 novembre 1998 **organique des services de renseignement et de sécurité** (ci-après, la « **L.R&S** »)⁴⁵ (et ses mesures d'exécution⁴⁶), invoqué dans l'exposé des motifs du Projet, ne suffit pas à lui seul à fonder le traitement de données à caractère personnel que constitue la communication de données à caractère personnel à partir des registres concernés, aux services de renseignements et de sécurité. **Chaque échange de données doit être justifié à l'aune de l'article précité de la L.R&S, lu en combinaison avec les autres dispositions pertinentes de la L.R&S** (ou d'une autre loi particulière prévoyant une compétence des services)⁴⁷ **en fonction du cas d'espèce (de la compétence exercée), ainsi que les cadres normatifs que constituent les lois de 1983 et 1991** (ou plus largement, les règles régissant le système d'information auquel l'accès est recherché)⁴⁸. **Analyse que l'Autorité ne réalise pas en l'espèce**, le dispositif du Projet n'ayant pas pour objet de réglementer les cas dans lesquels les données doivent être mises à disposition.

⁴⁴ A propos du rôle du Comité de Sécurité de l'Information par exemple, voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° , B.31. Récemment, voir avis n° 153/2023 du 20 octobre 2023 *concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 juillet 2013 portant exécution de la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des Véhicules (CO-A-2023-415)*, considérant n° 32.

⁴⁵ Selon cette disposition : « [...] Dans le respect de la législation en vigueur, les services de renseignement et de sécurité peuvent selon les modalités générales fixées par le Roi, avoir accès aux banques de données du secteur public utiles à l'exécution de leurs missions » (souligné par l'Autorité).

⁴⁶ L'exposé des motifs du Projet se réfère à l'article 3 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 *portant exécution de diverses dispositions de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité*, qui est notamment rédigé comme suit et au sujet duquel l'Autorité ne se prononce pas :

« § 1er. Lorsque les services de renseignement et de sécurité disposent d'un accès direct dans une banque de données externe contenant des données à caractère personnel, le dirigeant du service concerné tient en permanence à la disposition du Comité permanent R la liste nominative des personnes habilitées à accéder à cette banque de données, avec indication de leur titre et de leur fonction.

Sauf si la capacité d'enregistrement du service de renseignement et de sécurité concerné ne le permet pas, l'accès direct visé à l'alinéa 1er peut être réalisé par la fourniture de fichiers de données à caractère personnel.

Les traitements des services de renseignement et de sécurité dans cette banque de données sont journalisés. Les traitements des services de renseignement et de sécurité dans cette banque de données et leur journalisation sont protégés par des mesures de sécurité. Ces mesures sont mises à la disposition du Comité permanent R.

Si les raisons justifiant lesdits traitements doivent être enregistrées par ou en vertu de la loi, elles le sont avec la journalisation au sein de chaque service de renseignement et de sécurité concerné.

Par dérogation à l'alinéa précédent, la journalisation et les raisons justifiant le traitement peuvent être enregistrées dans la banque de données consultée, lorsque le dirigeant du service concerné estime que cet enregistrement n'est pas susceptible de porter atteinte à la protection des sources, à la protection de l'identité des agents et à la discrétion des enquêtes de renseignement.

Ces informations sont conservées pendant dix ans.

§ 2. *Lorsqu'un accès direct aux banques de données qui contiennent des données à caractère personnel est impossible, les informations sont communiquées immédiatement à l'agent des services de renseignement et de sécurité [autorisé à y avoir accès dans la mesure où celles-ci sont utiles dans l'exercice de sa fonction ou de sa mission]. Les informations sont communiquées sous une forme compréhensible. Elles reproduisent, de manière exacte, l'ensemble des données relatives à la personne concernée. [...] ».*

⁴⁷ Voir également la loi du 11 décembre 1998 *relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé*.

⁴⁸ Pour ce qui concerne le Comité R, il conviendra de procéder à une lecture combinée d'une part, de la loi du 18 juillet 1991 *organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace* ou de la loi du 11 décembre 1998 *portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité*, et d'autre part, des lois de 1983 et 1991.

19. Bien évidemment, à toutes fins utiles, il peut être noté que les considérations précédentes **n'impliquent pour autant pas que chaque consultation de données par les agents compétents** (qui doit être juridiquement justifiée comme cela vient d'être rappelé) **nécessite une autorisation du ministre de l'Intérieur**⁴⁹. Etant entendu que dans un sens inverse, il ne peut pas non plus être exclu que le ministre de l'Intérieur revoie périodiquement les autorisations qu'il a accordées, en fonction notamment des traitements concernés et des évolutions normatives et technologiques. Dans ce contexte, **l'exposé des motifs du Projet gagnerait à clarifier ce qui est entendu par son extrait suivant**, « *Étant donné l'importance des données dans les registres susmentionnés pour les deux services, il est également crucial que l'accès puisse se faire de manière efficace et rapide, sans qu'il soit nécessaire de demander régulièrement une autorisation au ministre de l'Intérieur* » (voir la traduction néerlandaise « *om de haverklap* »/ « régulièrement »).

II.3. Dispense d'autorisation du ministre de l'Intérieur

20. Sur la dispense d'autorisation, **l'Autorité conseille de motiver dans l'exposé des motifs du Projet la raison concrète pour laquelle il serait nécessaire de dispenser** le Comité R, la VSSE et le SGRS, d'obtenir l'autorisation du ministre de l'Intérieur afin d'accéder⁵⁰, comme d'autres autorités publiques, aux données concernées. Dans le sens inverse, les services de renseignements et de sécurité ont d'ailleurs déjà accès à une série de données à caractère personnel à tout le moins. L'exposé des motifs explique ce qui suit :

*« Il est important de souligner que les deux services de renseignement ont déjà accès aux données des registres mentionnés ci-dessus, notamment en vertu de l'article 14 de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité. Cependant, cet accès n'est pas complet; par exemple, le SGRS n'a pas accès aux photos figurant dans le Registre des cartes d'identité. Un accès complet est cependant nécessaire pour que les services de renseignement puissent fonctionner de manière correcte »*⁵¹.

[...]

« Étant donné l'importance des données dans les registres susmentionnés pour les deux services, il est également crucial que l'accès puisse se faire de manière efficace et rapide, sans

⁴⁹ Voir par exemple la Décision n° 041/2023 de la ministre de l'Intérieur disponible sur https://www.ibz.rnm.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/rn/autorisations/2023/Decision_041-2023.pdf, dernièrement consulté le 12/04/2024.

⁵⁰ Pour ce qui concerne l'utilisation du numéro de Registre National, l'Autorité rappelle au passage que l'article 8, § 1^{er}, al. 3, de la loi de 1983, dispose que « Une autorisation d'utilisation du numéro de Registre national n'est pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, un décret ou une ordonnance ».

⁵¹ P. 3.

qu'il soit nécessaire de demander régulièrement une autorisation au ministre de l'Intérieur » (souligné par l'Autorité).

21. Pour le surplus, l'exposé des motifs de la proposition se limite à expliquer en quoi en général, l'accès aux données des registres concernés est nécessaire au regard de certaines missions des services de renseignement et de sécurité, et ces développements rappellent que des règles de protection des données s'appliquent aux activités de ces services également⁵². L'Autorité souligne au passage que de nombreuses autres autorités publiques qui doivent accéder aux registres concernés dans l'exercice de leurs missions et qui ne sont pas dispensées de l'autorisation du ministre de l'Intérieur, sont soumises à des règles de protection des données plus élaborées et contraignantes (notamment, les personnes concernées y jouissant de plus de droits) telles que le RGPD. La dispense d'autorisation du ministre de l'Intérieur ne peut être motivée par le simple fait que des règles de protection des données s'appliquent aux services de renseignement et de sécurité, et ce d'autant moins que ces règles sont moins contraignantes.
22. **Certes, il existe une série de précédents normatifs de dispense d'autorisation** d'accès aux registres concernés, applicables en substance, aux services de police (dans leurs missions de police administrative et judiciaire), aux magistrats, au Comité P et au SPF Intérieur en matière d'établissement des listes électorales au sujet desquels, du moins pour partie, la Commission de la Protection de la Vie Privée (et l'Autorité dans le cas du Comité P) s'est exprimée par le passé. L'Autorité ne se prononce pas à l'égard de ces hypothèses dans le présent avis⁵³.
23. Il serait ainsi aisé de justifier **pour quelle raison la nécessité d'obtenir une autorisation du ministre de l'Intérieur constitue un obstacle tel, que les missions des services de renseignement et de sécurité et du Comité R en subiraient un péril justifiant sa suppression**, soit la suppression d'une garantie complémentaire (*accountability* et transparence) également réglementaire, sur le plan de la protection des données. En quoi le système actuel ne peut-il pas fonctionner pour les services concernés ?

⁵² Voir notamment l'exposé des motifs, pp. 6 et s.

⁵³ Concernant l'accès aux données du Registre National, voir l'article 5, §§ 3 à 6 de la loi de 1983 ; concernant l'utilisation du numéro de Registre National, voir l'article 8, § 6, de la loi de 1983 ; concernant l'accès aux registre de la population et au registre d'attente, voir l'article 2, als 5 à 15, de la loi de 1991 ; concernant le fichier central des cartes d'identité (registre des cartes d'identité) et le fichier central des cartes d'étranger (registre des cartes d'étranger), voir l'article 6bis, §§ 5-7, de la loi de 1991.

Sur le sujet, voir les avis suivants de la Commission de la Protection de la Vie Privée : avis n° 19/2018 du 28 février 2018 *concernant un avant-projet de loi portant des dispositions diverses « Intérieur »*, considérants nos 13-15, se référant à l'avis n° 07/2017 du 1^{er} février 2017 *concernant un avant-projet de loi modifiant l'article 36bis de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (CO-A-2017-002)* (originellement, ce dossier se référait cependant à un arrêté royal du 4 juin 2003 *établissant une exemption d'autorisation en faveur des services de police*, dans le cadre des flux qui étaient soumis aux autorisations du comité sectoriel autorité fédérale, arrêté au sujet duquel un problème d'interprétation s'était produit). Voir également l'avis de l'Autorité n° 212/2021 du 16 novembre 2021 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (CO-A-2021-214)*.

24. L'Autorité ne perçoit pas non plus pourquoi cette autorisation à elle seule, pourrait constituer un obstacle déterminant dans l'accès nécessaire aux données issues des registres concernés. En effet, soit le cadre normatif applicable répond aux principes de prévisibilité et de légalité rappelés plus haut (et force est de constater à ce sujet, que les lois de 1983 et 1991 offrent une certaine souplesse), auquel cas le ministre de l'Intérieur devrait délivrer l'autorisation nécessaire. Soit le cadre normatif est lacunaire, auquel cas il appartient au législateur ou au Roi selon les lacunes identifiées, de remédier à celles-ci.
25. En conclusion, l'Autorité conseille de motiver autant que possible **de manière plus concrète la raison pour laquelle il convient de supprimer la nécessité d'une autorisation du ministre de l'Intérieur pour accéder aux différents registres concernés, et ce, dans quels cas.** En fonction de l'analyse à réaliser, il s'agirait de tous les cas sous des hypothèses de mise en œuvre de certaines missions spécifiques seulement, missions qu'il conviendrait alors d'identifier directement dans le dispositif du Projet (plutôt que de se référer généralement aux missions légales des services concernés, et aux lois qui les consacrent). Il appartient également au demandeur de déterminer s'il peut exister des situations d'urgence dans lesquelles un régime d'autorisation *a posteriori* par le ministre de l'Intérieur, devrait être envisagé et encadré (notamment quant à l'hypothèse où l'autorisation ne serait pas délivrée).

II.4. Commentaires particuliers à l'égard du dispositif du Projet

26. Les dispositions en projet concernant la dispense d'autorisation sont très semblables quant à leurs formulations, et inspirées du droit positif⁵⁴ : **l'article 2** du Projet modifie l'article 5 de la loi de 1983 (accès au Registre National) ; son **article 3** modifie l'article 8 de la loi de 1983 (utilisation du numéro de Registre National) ; son **article 6** modifie l'article 2 de la loi de 1991 (registre de la population et registre d'attente) ; son **article 7** modifie l'article 6*bis* de la loi de 1991 (registres des cartes d'identité et des cartes des étrangers).
27. **Sans préjudice des commentaires précédents concernant la motivation de la dispense d'autorisation,** ces dispositions appellent les commentaires suivants.
28. Globalement premièrement, elles se réfèrent à l'exercice des missions respectives des agents concernés ou à l'exercice de leurs missions légales . Afin de mieux refléter le principe de minimisation des données, l'Autorité est d'avis que les dispositions en projet gagneraient à être adaptées. D'une part, elles devraient viser l'hypothèse où l'accès aux données des registres concernés est **nécessaire à l'exécution d'une mission consacrée dans la loi** (articles 7 et 11 de la L.R&S), **de l'agent**

⁵⁴ Voir la note de bas de page n° 53.

concerné. C'est en effet un critère de nécessité qui détermine la possibilité d'accéder ou non aux données disponibles via les registres concernés. Et la nécessité de traiter des données sera *in concreto* appréciée compte-tenu de la finalité du traitement et de la phase d'exercice de la mission concernée (la nécessité d'une donnée pourra varier selon le cycle du renseignement ; notamment, ce n'est pas parce qu'une donnée ne s'avère plus nécessaire dans une phase ultérieure d'exercice de la mission concernée, qu'elle ne l'était pas dans sa phase initiale). D'autre part, le Projet devrait à tout le moins **viser explicitement les règles du rang de loi dans lesquelles sont consacrées ces missions** et **plus précisément le cas échéant**, selon l'analyse menée quant à la nécessité de prévoir ou pas, une dispense d'autorisation du ministre de l'Intérieur, les **bases légales spécifiques des missions concernées.**

29. Le même commentaire vaut à l'égard de la référence au « *besoin d'en connaître* », concept au sujet duquel l'Autorité s'est déjà interrogée⁵⁵. Ce qui importe sur le plan de la protection des données est que le traitement de données envisagé (consultation, etc.) soit nécessaire à l'exécution par l'agent de la mission que lui attribue la loi. De nouveau, cette nécessité devra être appréciée *in concreto*, compte-tenu de la mission (finalité) poursuivie. Certes, l'Autorité semble pouvoir comprendre que ce concept de « besoin d'en connaître » (ou « *need to know* ») puisse exprimer un principe conforme au principe de minimisation des données en matière de protection des données. Cependant, il n'est pas défini. Il appartient par conséquent au Projet de le définir ou de se référer à sa définition si celle-ci existe par ailleurs.
30. Deuxièmement, les dispositions en projet prévoient l'application d'une sanction dans les termes suivants : « *Est puni de la sanction visée à l'article 13, alinéa 1^{er}, tout agent de la Sûreté de L'État et du Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées qui, en violation de l'obligation de confidentialité, communique des informations obtenues du Registre national à des personnes non habilitées à les recevoir ou qui fait usage de ces données à des fins autres que l'exercice de ses missions légales* » (souligné par l'Autorité).
31. Cette formulation ne permet pas d'identifier clairement si la consultation illicite des données est également visée par la sanction mise en place. L'Autorité est d'avis que ces dispositions devraient se référer à **tout traitement des données à caractère personnel des registres concernés qui ne serait pas nécessaire** à l'exercice des missions légales concernées. Il convient de souligner à ce sujet que la simple **consultation** des données à caractère personnel, qui devrait être visée, constitue un traitement de données. Ce que l'expression « *fait usage de* » ne semblerait *a priori* pas recouvrir, un doute subsistant à tout le moins à ce sujet. Le concept de « traitement » quant à lui, est clair et défini en droit de la protection des données, par l'article 4, 2), du RGPD, l'article 3, 2., de la Directive

⁵⁵ Voir avis n° 184/2021 du 4 octobre 2021 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (CO-A-2021-174)*, considérant n° 50.

(UE) n° 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* et l'article 26, 2^o, de la LTD auquel renvoie en outre, l'article 72, § 1^{er}, de la LTD.

32. L'**article 4** du Projet remplace l'article 17, al. 1^{er}, de la loi de 1983 de manière à se référer plus génériquement à l'ensemble des entités visées par l'article 5 de la loi de 1983. Cette modification, qui concerne le registre des consultations à conserver par l'utilisateur du Registre National n'appelle pas de commentaire.
33. L'**article 5** du Projet remplace quant à lui, dans l'article 17, al. 4⁵⁶, de la loi de 1983, les mots « *l'Autorité de protection des données* » par les mots « *l'autorité de contrôle compétente* ». Cet alinéa vise l'obligation de mettre à disposition de l'Autorité le registre des consultations que doit établir chaque entité qui consulte les registres concernés.
34. L'Autorité observe que la **modification envisagée restreint les données auxquelles l'Autorité peut accéder en droit positif, en ce qui concerne les consultations des registres concernés**, dès lors que le registre des traitements à tenir par le Registre National, relevant de la compétence exclusive de l'Autorité, est distinct quant au contenu, de celui des utilisateurs⁵⁷ – il ne doit pas reprendre la finalité des consultations. **L'Autorité est par conséquent d'avis que le Projet doit être modifié sur ce point.** En effet, l'Autorité **ne peut pas être en mesure de contrôler que les mises à disposition de données par le Registre National sont conformes au cadre normatif applicable si elle ne peut pas accéder à la finalité des traitements réalisés**⁵⁸ (consultations).

⁵⁶ Actuellement, cette disposition est formulée comme suit : « *Le registre des consultations est tenu à la disposition de l'Autorité de protection des données* ».

⁵⁷ Qui eux peuvent dépendre d'autres autorités de contrôle compétentes en matière de protection des données. En l'occurrence, la VSSE et le SGRS dépendent du Comité R, et les services de police dépendent de l'Organe de contrôle de l'information policière dans le cadre du titre 2 de la LTD.

⁵⁸ L'Autorité ne se prononce pas en l'occurrence sur la question complexe de savoir de quelle manière et moyennant quelles garanties *l'audit trail* à mettre en œuvre au niveau du Registre National conformément aux principes de sécurité du traitement (article 32 du RGPD) et d'*accountability* (article 24 du RGPD) doit être organisé, compte-tenu de la grande variété des autorités ayant recours aux services du Registre National et des finalités poursuivies dans la consultation des registres concernés, et des risques y liés pour les droits et libertés des personnes concernées. En particulier, il convient en principe de limiter le traitement de *l'audit trail* à sa finalité initiale de mise en œuvre (voir par exemple le considérant n° 46 de l'avis n° 162/2023 du 18 décembre 2023 *concernant un projet de loi modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs* (CO-A-2023-464).

L'Autorité souligne par ailleurs au passage, dans un autre registre d'intérêts à protéger, que la LTD prévoit déjà des garanties afin de protéger les activités des services de renseignement et de sécurité, dans son article 11, §§ 3 et 4, et qu'il appartiendrait au législateur de prévoir des garanties additionnelles si cela s'avérait nécessaire en pratique (information et présence des services en cas d'intervention sur le *logging* concerné, information de l'Autorité de contrôle compétente, etc.), afin de permettre également au Registre National d'assumer les obligations pesant sur lui en tant que responsable du traitement.

35. Afin de tenir compte du souhait de l'auteur du Projet, ce dernier pourrait plutôt prévoir que les registres des consultations des utilisateurs sont également accessibles aux autres autorités de contrôle en matière de protection des données, dans la mesure où les traitements concernés relèvent de leurs compétences d'autorités de contrôle. Ainsi par exemple, le Comité R pourrait demander au Registre National de lui communiquer les extraits pertinents du *logging* d'accès conservés par le Registre National en ce qui concerne les consultations réalisées par la VSSE et le SGRS.

II.4. Commentaires particuliers à l'égard de l'exposé des motifs du Projet

36. L'Autorité est d'avis que l'exposé des motifs du Projet **gagnerait être adapté dans la mesure où il ne reflète pas clairement la portée du dispositif du Projet.**

37. Ainsi premièrement, **comme l'Autorité l'a déjà souligné, le dispositif du Projet ne crée pas** (et tel quel, ne peut pas créer) **un droit d'accès pour les services en cause**, aux registres concernés. Il se limite à dispenser ceux-ci de devoir disposer d'une autorisation du ministre de l'Intérieur. Autrement dit, **les éventuelles références dans l'exposé des motifs, à la création d'un droit d'accès** aux registres notamment mis à disposition par le Registre National, **devraient être adaptées**. Prévoir dans le dispositif du Projet une règle qui dispense une autorité de l'autorisation du ministre de l'Intérieur ne revient pas (et ne peut pas revenir, conformément aux principes de prévisibilité et de légalité rappelés précédemment) à prévoir un accès direct général de cette autorité aux registres mis à disposition par le Registre National.

38. A ce propos, en particulier (il appartient au demandeur de revoir l'ensemble de l'exposé des motifs à l'aune du commentaire juste exprimé) :

- Le premier paragraphe de l'exposé des motifs devrait être adapté en ce qu'il soutient que la proposition a un double objectif, dont « *D'autre part, de donner aux agents des services de renseignement un accès direct à l'ensemble des données contenues dans lesdits registres* » ;
- Le troisième alinéa, p. 4, de l'exposé des motifs ne devrait pas indiquer ce qui suit : « *De cette justification découle cette proposition de loi qui d'une part exempte les services de renseignement de l'autorisation préalable et d'autre part leur donne accès à toutes les informations contenues dans le Registre national des personnes physiques et aux registres de la population, des cartes d'identité, des cartes des étrangers et des documents de séjour* » (souligné par l'Autorité) ;

- Le deuxième alinéa, p. 5, de l'exposé des motifs ne devrait pas exprimer que⁵⁹ « *Un contrôle effectif et efficace n'est toutefois possible que si le Comité R jouit du même accès aux bases de données que les services qu'il doit contrôler. Dans ces conditions, le Comité R sera en mesure de contrôler objectivement les différentes activités des services placés sous son contrôle* » (souligné par l'Autorité), dès lors de nouveau, que le dispositif du Projet ne règle pas seul, l'accès du Comité R aux registres concernés ; la p. 11 de l'exposé des motifs appelle la même remarque ;
- L'alinéa suivant, soit l'alinéa 3, p. 5, de l'exposé des motifs, devrait également être omis pour les mêmes raisons, et en outre en ce qu'il explique sans que cela soit compréhensible, que « *l'accès à ses informations via la source authentique permet de garantir la confidentialité des données à caractère personnel et de préserver également, le cas échéant, l'anonymat requis* » ; un commentaire similaire vaut pour l'alinéa 3, de la p. 11, de l'exposé des motifs.

39. Par ailleurs, **conformément au principe de minimisation des données** appliqué précédemment⁶⁰, l'exposé des motifs ne devrait pas indiquer que les agents ont accès aux renseignements et données concernés « *dans la mesure où ils sont utiles à l'exécution de leurs fonctions ou tâches ou pour les besoins du service* » (souligné par l'Autorité). Il doit par conséquent **être adapté**. Une fois de plus, l'Autorité souligne que ceci n'empêche pas que la nécessité de traiter une donnée dépendra évidemment de la finalité du traitement mis en œuvre.

40. Enfin, les développements qui se trouvent en p. 6 de l'exposé des motifs concernant la base juridique permettant l'accès aux registres concernés devraient en outre **être adaptés conformément aux développements précédents relatifs à l'application en l'espèce, des principes de prévisibilité et de légalité**⁶¹.

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que

1. Le Projet ne détermine pas dans quels cas la VSSE, le SGRS et le Comité R peuvent accéder aux registres concernés, et se limite en substance, à ce sujet, à régler une modalité de cet accès (l'autorisation du ministre de l'Intérieur) (**considérants nos 4 et 18**) ;

2. L'Autorité est compétente pour émettre un avis à l'égard du présent Projet, notamment dès lors qu'il concerne l'obligation de mise à disposition de données relevant de la responsabilité

⁵⁹ Sans qu'il soit nécessaire ici, d'analyser le bien-fondé de la considération émise.

⁶⁰ Voir les considérants nos 28-29.

⁶¹ Voir les considérants nos 15-18.

des responsables du traitement des registres concernés, à la VSSE, au SGRS et au Comité R (**considérants nos 5-12**) ;

3. Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité et compte-tenu de l'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées qu'impliquent les traitements de données visés par le Projet, les éléments essentiels de l'accès de la VSSE, du SGRS et du Comité R aux registres concernés doivent être déterminés par la combinaison d'une part, des normes du rang de loi attribuant des compétences à ces entités, et d'autre part, des lois de 1983 et 1991 (**considérants nos 13-15 et 18**) ;

4. L'Autorité conseille de motiver autant que possible de manière plus concrète la raison pour laquelle il convient de supprimer la nécessité d'une autorisation du ministre de l'Intérieur pour accéder aux différents registres concernés (soit une garantie sur le plan réglementaire et en matière d'*accountability*), et ce, dans quels cas (selon l'analyse menée, dans tous les cas ou dans le cadre de certaines missions spécifiques à identifier) (**considérants nos 16-17, 19, 20-25**) ;

5. Sans préjudice de la nécessité d'une telle motivation, le dispositif des articles 2, 3, 6 et 7, du Projet gagnerait à être adapté pour mieux refléter le principe de minimisation des données et les principes de prévisibilité et de légalité (référence aux lois dans lesquelles sont consacrées les missions concernées, voire aux missions spécifiques) (**considérants nos 28-29**) ; la sanction prévue par les dispositions en projet devrait également clairement viser la consultation illicite des données concernées (**considérants nos 30-31**) ; l'article 5 doit être adapté de manière telle que l'Autorité puisse disposer du registre des consultations nécessaire à l'exercice de sa mission de contrôle (**considérants nos 33-35**).

6. L'exposé des motifs du Projet gagnerait à être adapté dans la mesure où il ne reflète pas clairement la portée de son dispositif, et n'exprime pas clairement l'application du principe de minimisation des données et des principes de prévisibilité et de légalité (**considérants nos 36-40**).

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