



## Avis n° 35/2016 du 29 juin 2016

**Objet:** Proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1997 sur les faillites et introduisant le Registre Central de la Solvabilité (CO-A-2016-037)

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 de Monsieur Siegfried BRACKE, Président de la Chambre des Représentants, reçue le 24/05/2016;

Vu le rapport de Madame Séverine Waterbley, Commissaire ;

Émet, le 29/06/2016, l'avis suivant :

## REMARQUE PRELIMINAIRE

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 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), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et sera automatiquement d'application 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 qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part 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) d'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.

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

1. Le Président de la Chambre des Représentants, Monsieur Siegfried Bracke, a demandé à la Commission d'émettre un avis dans un délai restreint concernant la proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1997 sur les faillites et introduisant le Registre Central de la Solvabilité (DOC 54 1779/001, p. 2) (ci-après le projet de loi).

---

<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>

2. Cette proposition de loi vise à créer une base de données informatisée qui centralise les documents et/ou les données relatives à la procédure de faillite. L'informatisation et la réorganisation de la gestion de ces données vise à limiter les frais et la charge de travail du SPF Justice (Développements, DOC 54 1779/001, p. 3). Ainsi par exemple, la centralisation des déclarations de créances est dorénavant confiée aux curateurs en lieu et place des greffiers. Le Registre vise également à procurer des avantages aux parties concernées. Ainsi par exemple, les créanciers auront la possibilité de déposer leurs créances sans déplacement.
3. Cette base de données sera dénommée le Registre Central de la Solvabilité (ci-après le « *Registre* ») et aura valeur de source authentique pour tous les actes et données qui y sont enregistrés (article 4 du projet de loi).
4. L' « *Ordre des Barreaux francophones et germanophones* » et l' « *Orde van Vlaamse Balies* », sont chargés de mettre en place et de gérer le Registre conjointement, à titre de responsables conjoints du traitement des données. Ils sont dénommés ensemble, le « *gestionnaire* » de ce Registre (article 5 du projet de loi).
5. Le projet de loi prévoit que le gestionnaire désignera un « *préposé à la protection des données* », chargé notamment de remettre des avis concernant la sécurisation des données, et d'exécuter les missions relatives à la sécurisation des données qui seront déterminées par le Roi après avis de la Commission pour la protection de la Vie Privée.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

### **1. Finalité – Licéité – Proportionnalité**

#### a) Finalité et licéité

6. Le traitement de données à caractère personnel judiciaires, telles que les données personnelles contenues dans le futur Registre Central de la Solvabilité, est en principe interdit (voir article 8 § 1 de la LPV). L'interdiction posée ne s'applique toutefois pas aux traitements effectués, entre autres,
  - a) sous le contrôle d'une autorité publique ou d'un officier ministériel au sens du Code judiciaire, lorsque le traitement est nécessaire à l'exercice de leurs tâches;

- b) par d'autres personnes lorsque le traitement est nécessaire à la réalisation de finalités fixées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

Les personnes autorisées à accéder aux données sont explicitement listées à l'article 5 § 3 de la future loi (article 6 du projet de loi). En l'occurrence, les données qui figureront dans le Registre seront accessibles aux gestionnaires du Registre, aux magistrats, aux greffiers, au ministère public, aux secrétaires de parquet, aux curateurs et aux juges-commissaires, pour l'accomplissement de leurs missions, ainsi qu'au failli, aux créanciers et à leurs avocats dans le cadre de la faillite (article 6 du projet de loi). Ces personnes accèdent aux données dans la mesure nécessaire aux tâches qui leur incombent dans le cadre de la procédure de faillite telle que prévue dans la loi la loi du 8 août 1997 sur les faillites. La Commission invite le législateur à étendre la liste des personnes autorisées à accéder au Registre sur pied de l'article 5 § 3 précité, afin de prévoir un accès pour les membres d'un Comité de Surveillance, ayant pour mission de monitorer la gestion du Registre (voir points 32 et suivants ci-dessous).

7. Le Roi aura la faculté d'autoriser d'autres personnes, y compris des catégories de personnes non mentionnées dans l'actuel projet de loi, à accéder au Registre dans des conditions qu'il déterminera (article 6 du projet de loi). La Commission note avec satisfaction qu'il est prévu de lui soumettre cette arrêté royal pour examen préalable, ce qui lui permettra d'évaluer si l'ouverture de cet accès est licite et compatible avec la finalité de traitement des données judiciaires concernées.
8. Conformément à l'article 4, § 1, 2°, de la LVP, les données à caractère personnel doivent être obtenues pour des finalités déterminées et explicites et ne peuvent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. La description des finalités poursuivies doit donc être aussi précise, détaillée et complète que possible.
9. La finalité du Registre est de constituer une base de donnée informatique où le dossier de faillite sera enregistré et conservé (article 4 du projet de loi). Il contiendra toutes les données et pièces relatives à la procédure de faillite et vaudra comme source authentique pour tous les actes et données qui y sont enregistrés (ibid.).

10. La Commission constate que la finalité du Registre est déterminée et explicite.

b) Proportionnalité

11. L'article 4, § 1, 3°, de la LVP stipule que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Dans le choix des modalités de traitement permettant d'atteindre la finalité poursuivie, le responsable du traitement devrait également veiller à opter pour celles qui sont les moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées. Une ingérence dans le droit à la protection des données des personnes concernées doit en effet être proportionnée au regard des finalités du traitement pour le responsable du traitement.
12. Le contenu et modalités de consultation de cette base de données ne sont toutefois pas fixées définitivement dans le projet de loi. Il est prévu que « *les données et les modalités de la mise en place et du fonctionnement du registre* » seront déterminées par arrêté royal, après avis du gestionnaire et de la Commission de la protection de la vie privée (article 8 du projet de loi).
13. La Commission accueille positivement le fait que ce futur arrêté lui sera soumis pour avis préalable.
14. Concernant l'accès aux données, 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, un système adéquat de gestion des utilisateurs et des accès devra être mis en place dans le cadre duquel le gestionnaire s'assurera de l'identité et de la qualité des personnes sollicitant un accès auprès du Registre.
15. Concernant les données reprises dans le Registre, l'article 4 du projet de loi prévoit que le Registre contient « *toutes les données et les pièces relatives à la faillite* ». Certes, le Roi se réserve la possibilité d'ajouter ultérieurement d'autres catégories de données à l'article 8 du projet de loi. La Commission invite toutefois le législateur à fournir d'emblée dans le projet de loi une vision claire des catégories de données qui seront reprises dans le Registre de Solvabilité, selon l'état actuel de la législation.

16. A cet égard, afin de clarifier le type de données concernées, la Commission invite le législateur à faire référence aux dispositions pertinentes de la loi du 8 août 1997 sur les faillites (ci-après, loi sur les faillites). Ainsi, il sera notamment pertinent de renvoyer à la liste des données reprises dans le dossier de faillite selon l'article 39 du projet de loi consolidé, ainsi qu'à toute autre disposition prévoyant l'insertion de données complémentaires (comme par exemple l'article 43 du projet de loi consolidé, relatif à la déclaration des curateurs concernant, le cas échéant, l'insuffisance des actifs pour couvrir les frais de la faillite).

c) Transparence

17. En vertu de l'article 9 de la LVP, diverses informations doivent être communiquées à la personne concernée au sujet des traitements envisagés (responsable du traitement, finalités, destinataires des données, ...) lors de l'obtention des données la concernant.

18. Le paragraphe 2 de cet article 9 prévoit deux exceptions à cette obligation d'information lorsque les données ainsi obtenues n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée. Ainsi, le responsable du traitement est dispensé de fournir les informations précitées lorsque le traitement est effectué en vue de l'application d'une disposition prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

19. Concernant l'accès aux données personnelles du Registre par les personnes concernées aux fins d'exercer leurs droits au sens de l'article 10 de la LPV, la Commission note que la prise de connaissance du dossier de faillite via le Registre de Solvabilité sera soumise à une rétribution dont le ministre de la Justice fixera le montant et les conditions, en fonction notamment de la qualité de la partie qui utilisera le Registre (article 9 du projet de loi<sup>1</sup>). Toutefois, selon le projet de loi également, tout intéressé pourra prendre gratuitement connaissance du dossier de faillite visé à l'article 39 auprès du curateur (article 39 du projet de loi consolidé<sup>2</sup>). La Commission invite le législateur à préciser les modalités d'accès payantes ou non au Registre et/ou au dossier. La Commission estime qu'il serait légitime de demander une rétribution de la part des créanciers tandis que le failli devrait avoir accès à ses propres données gratuitement. En outre, la Commission invite le législateur à préciser le statut de ce dossier disponible via le « curateur » par rapport aux données du Registre, autrement dit, à préciser

---

<sup>1</sup> Article 9 du projet de loi : « Dans la même loi, il est inséré un article 5/6 rédigé comme suit : « Art. 5/6 § 1<sup>ier</sup>. Afin de couvrir les coûts résultant de la gestion du registre, le dépôt des créances par les créanciers et la prise de connaissance du dossier de la faillite donnent lieu à une rétribution dont le ministre de la Justice fixe le montant, les conditions et modalités de perception [...] Le montant des rétributions visées au paragraphe 1<sup>ier</sup> varie en fonction de la qualité de la partie qui utilise le registre et du mode de dépôt ».

<sup>2</sup> Article 39 du projet de loi consolidé : « Tout intéressé peut prendre gratuitement connaissance du dossier visé par le présent article via le curateur » (DOC 54 1779/001, p. 39 (FR) et p. 25 (NL)).

dans quelle mesure les données reprises dans ce dossier de faillite correspondent ou non aux données du Registre informatisé (cf notre remarque aux points 15 et 16).

20. La Commission rappelle que les responsables de traitement sont responsables des accès aux données, ainsi notamment, ils doivent veiller à l'identification des demandeurs et vérifier l'admissibilité de leur demande d'accès (il s'agira par exemple de vérifier si les avocats ont le mandat adéquat, si les créanciers ont fait déclaration de créance, etc.). Si dans les faits les responsables du traitement délèguent certaines de ces obligations légales aux curateurs, la Commission rappelle que c'est bien les responsables de traitement qui restent responsables du respect de la LVP.
21. La Commission rappelle également que le Registre fera fonction de source authentique et qu'il appartient aux responsables du traitement de veiller à la qualité des données y incluses. Les curateurs sont certes responsables des données qu'ils introduisent, toutefois, les responsables du traitement sont in fine responsables de la qualité des données de ce Registre. La Commission invite le législateur à préciser les recours des individus contre les erreurs dans le Registre.

## 2. Délai de conservation

22. Conformément à l'article 4, § 1, 5°, de la LVP, les données ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.
23. L'article 5 du projet de loi prévoit que le délai de conservation des données concernées est de « 30 ans à partir du jugement de clôture de la faillite » et qu'à l'expiration de ce délai, les données seront déposées aux Archives de l'Etat.
24. La durée de conservation ainsi prévue peut être considérée comme adéquate au regard de l'article 4, § 1, 5°.

## 3. Responsabilité et mesures de sécurité

### a) Responsable du traitement

25. La LVP définit le responsable du traitement en son article 1 §4. Il s'agit de « *la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou*

*conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. Lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance ».*

26. Le projet de loi désigne explicitement, en son article 5, *l'Ordre des Barreaux francophones et germanophones* et *l'Orde van Vlaamse Balies* (également dénommés ensemble le « gestionnaire ») comme les responsables conjoints du traitement des données au sens de l'article 1, §4 de la LVP. Le Gestionnaire devra, à ce titre, s'assurer du respect de la loi par les intervenants qui auront accès aux données (comme par exemple les curateurs, chargés de fournir un accès gratuit aux données du dossier de faillite, voir ci-dessus points 19-20). La Commission remarque à cet égard qu'en principe, la gestion d'une telle base de données fait partie des missions essentielles du SPF Justice (cf. Avis n°18/2016 du 17 avril 2016, point 4 et avis 47/2015, point 41). La Commission déconseille dès lors l'externalisation de la gestion d'une telle base de données et formule à cet égard des recommandations spécifiques en conclusion du présent avis.

b) Mesures de sécurité

27. En vertu de l'article 16 de la LVP, le responsable du traitement a l'obligation de prendre toutes les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour assurer la sécurité des données. La Commission se réfère à ce titre aux « *mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel* » figurant sur son site web<sup>3</sup>.

28. Les données à caractère personnel sensibles, dont celles relatives à la justice (article 8 de la LPV), sont de nature à justifier des mesures de sécurité plus strictes. En particulier, les personnes qui sont autorisées à traiter ce type de données doivent être soumises au secret professionnel (article 8 § 3 de la LPV).

29. A cet égard, la Commission constate avec satisfaction que le projet de loi impose une obligation de secret professionnel au sens de l'article 458 du Code pénal à quiconque participe à quelque titre que ce soit, à la collecte, au traitement ou à la communication des données du Registre de Solvabilité, ou a connaissance de telles données (article 6 du projet de loi).

---

<sup>3</sup> <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/mesures-de-r-f-rence-vs-01.pdf>

30. La Commission note également que le préposé à la protection des données sera chargé de remettre des avis au gestionnaire concernant notamment la sécurisation des données à caractère personnel, l'établissement, la mise en œuvre, la mise à jour et le contrôle d'une politique de sécurisation et de protection de la vie privée. Il sera également chargé de l'exécution des autres missions relatives à la protection de la vie privée et à la sécurisation qui sont déterminées par le roi après avis de la Commission pour la protection de la vie privée.
31. La Commission constate avec satisfaction qu'il est prévu de lui soumettre pour avis l'arrêté royal qui déterminera les règles sur base desquelles le préposé à la protection des données effectuera ses missions (article 5 du projet de loi).

4. Conclusion : mesures à prendre en vue d'assurer la bonne gestion du Registre

32. Au regard des obligations importantes mise à charge des responsables du traitement du Registre en matière de vie privée (comme notamment, la garantie d'une qualité des données, la responsabilité de la gestion des accès, etc.), il semble prudent d'envisager l'hypothèse où les responsables feraient défaut.
33. La Commission invite le législateur à préciser les sanctions applicables en cas de méconnaissance des obligations légales en matière de protection de la vie privée, le cas échéant, par référence aux sanctions prévues dans la LVP.
34. Au cas où le système de gestion de données mis en place par les responsables de traitement devait s'avérer défaillant, il importe de prévoir un mécanisme de récupération des données du Registre et de leur gestion par le SPF Justice. La Commission invite dès lors le législateur à envisager la création d'un Comité de surveillance, constitué de représentants du SPF Justice et de magistrats, lequel Comité serait chargé de (a) monitorer le bon fonctionnement de la gestion du Registre par les responsables de traitement au regard de leurs obligations légales, selon des critères de qualité à définir dans un Service Level Agreement, et (b) habilité à attribuer de manière temporaire ou définitive la gestion du Registre de Solvabilité au SPF Justice en vue d'assurer la continuité des missions de service public liées au Registre de Solvabilité, le cas échéant aux frais des gestionnaires, dans des cas de défaillance à définir dans le SLA.

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission émet un avis favorable sur le projet d'arrêté moyennant la prise en considération des remarques formulées aux points 15, 19, 21 et en conclusion du présent avis.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere