Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 52/2025 du 3 juillet 2025

Objet : Avis sur la proposition de loi « relative à l'envoi d'une lettre de sensibilisation aux enjeux sécuritaires modifiés pour lequel l'accès à certaines informations du Registre national des personnes physiques au ministère de la Défense est nécessaire » (DOC 56, 0949/001) (CO-A-2025-076)

Version originale

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),

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

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

Vu la demande d'avis de Monsieur Peter De Roover, Président du Parlement fédéral, reçue le 27 juin 2025 ;

Vu l'urgence sollicitée, son caractère non fondé et la requalification, par conséquent, du délai de la demande d'avis à 30 jours ;

Vu les informations complémentaires sollicitées le 30 juin 2025 et reçues le 3 juillet ;

Émet, le 03 juillet 2025, l'avis suivant :

Pour les textes normatifs émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, les avis sont en principe disponibles en français et en néerlandais sur le site Internet de l'Autorité. La « Version originale » est la version qui a été validée.

I. Objet de la demande

1. Le Président du Parlement fédéral sollicite l'avis de l'Autorité sur la proposition de loi « *relative à l'envoi d'une lettre de sensibilisation aux enjeux sécuritaires modifiés pour lequel l'accès à certaines informations du Registre national des personnes physiques au ministère de la Défense est nécessaire*» (DOC 56, 0949/001) (ci-après, dénommée « la proposition de loi »).

2. Ainsi qu'il ressort des développements préalables à la proposition de loi, cette dernière vise à :
   - *« organiser l'envoi d'une lettre à chaque Belge ou ressortissant d'un État membre de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse résidant en Belgique et atteignant l'âge de dix-huit ans dans l'année qui suit celle où la lettre est envoyée, afin de l'informer de la situation sécuritaire et de l'inviter à postuler dans le cadre de réserve des Forces armées pour effectuer une année de service militaire volontaire ;*
   - *prévoir une base légale permettant au service compétent au sein du ministère de la Défense, l'envoi de la lettre de sensibilisation, conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, après autorisation par le ministre de l'Intérieur à accéder à certaines données à caractère personnel contenues dans le Registre national des personnes physiques, afin de permettre l'envoi de la lettre aux jeunes concernés;*
   - *organiser le traitement des données personnelles nécessaires à l'envoi de la lettre ».*

II. Examen

A. Remarque préalable sur la saisine en urgence de l'Autorité

3. Le Président du parlement fédéral a sollicité l'avis de l'Autorité en urgence en invoquant « het belang van een tijdige uitvoering van het sensibiliseringsproject en de voorbereiding van het vrijwillige militaire dienstjaar" et "om het wetgevingsproces te kunnen voortzetten zonder vertraging"[1].

4. **En exigeant que les demandes d'avis en urgence soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que l'émission d'avis dans le délai extrêmement bref de 5 jours ouvrables ne soit sollicitée qu'exceptionnellement** ; d'autant plus que l'Autorité est une autorité de contrôle instituée par le RGPD afin de, notamment, contrôler préalablement la conformité des

[1] La demande d'avis précise également que "*spoed is verder geboden om de volgende redenen: Strikte tijdslijn: De brief met het adviesverzoek moet nog dit jaar (ten laatste november) worden verstuurd en volgende stappen moeten nog worden uitgevoerd. Na het advies van de GBA en de parlementaire goedkeuring van het wetsvoorstel, dient ook nog een machtiging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken te worden verkregen. Vervolgens zal ook nog de goedkeuring door de Deontologische Commissie nodig zijn voor de brief die tenslotte naar de jongeren zal worden gestuurd, wat bijkomende tijd vergt. Om deze redenen verzoeken wij u vriendelijk om uw advies met spoed te behandelen, zodat het wetgevend proces tijdig kan worden afgerond en de rechten van de betrokkenen op een correcte en transparante manier kunnen worden gewaarborgd.*"

projets de textes normatifs au respect du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel. A l'appui de toute demande d'avis en urgence, il convient donc d'invoquer les éléments pertinents et concrets justifiant que l'adoption des dispositions normative en projet est à ce point urgente qu'il faille nécessairement recourir à cette procédure d'urgence et que, au moment de la demande d'avis, il ne peut pas être recouru à la procédure de demande d'avis dans un délai de 30 ou 60 jours.

5. Etant donné que le traitement en urgence implique, par nature, un contrôle plus superficiel ainsi qu'une priorité à accorder à la demande à traiter en urgence par rapport aux autres demandes d'avis introduites antérieurement dans des délais ordinaires, cette procédure ne peut être réservée qu'aux cas où l'urgence est étrangère au fait du demandeur, à savoir, ceux où il eut été **impossible de consulter l'Autorité plus tôt en raison de l'imprévisibilité de la situation à laquelle le demandeur est confronté**[2]. A l'instar de la Section législation du Conseil d'Etat[3], l'Autorité considère que la volonté pour une autorité publique de faire entrer en vigueur un texte à un moment qui lui paraît le plus opportun pour bénéficier le plus tôt possible de ses effets ne peut en soi justifier le recours exceptionnel à l'urgence, puisque pareille motivation pourrait toujours être avancée à l'appui de n'importe quelle demande d'avis.

6. En l'espèce, à l'appui de cette urgence, est mis en avant l'importance d'envoyer, au plus tard fin novembre, le 1er courrier de promotion du service militaire volontaire (lequel nécessitera encore l'autorisation préalable de la ministre de l'Intérieur et l'approbation d'une commission de déontologie). Or, d'une part, l'accomplissement de ces formalités préalables (dont le temps de réalisation n'est pas explicité) n'a rien d'imprévisible et, d'autre part, ce délai de fin novembre résulte du contenu même de la proposition de loi en ce qu'elle prévoit que les courriers sont envoyés aux personnes qui atteignent l'âge de 18 ans l'année suivant l'envoi du courrier de sollicitation (art. 2, § 1) alors qu'il est envisageable de prévoir une disposition transitoire pour le 1er envoi du courrier (un envoi annuel est prévu) pour pallier tout retard éventuel[4].

7. Par conséquent, **ces éléments ne peuvent justifier de solliciter que l'avis de l'Autorité soit émis dans le délai bref de 5 jours ouvrables**.

8. Etant donné que la proposition de loi est déjà inscrite à l'ordre du jour de la Commission Défense du Parlement du 1er juillet[5], l'Autorité rappelle que **tout vote pendant la période de saisine de**

[2] Ainsi que l'explicite l'article 48 du Règlement d'ordre intérieur de l'Autorité.

[3] Voy. notamment SLCE, avis 70.936/2 du 2 février 2022.

[4] Il pourrait ainsi être prévu que, à défaut d'avoir pu envoyer le courrier en 2025, ce courrier sera envoyé au plus tard, par exemple, en mars 2026, à toutes les personnes qui auront atteint ou atteindront l'âge de 18 ans en 2026.

l'Autorité (en l'espèce, consultation endéans le délai ordinaire de 30 jours vu le défaut d'urgence) est à proscrire. En effet, la consultation de l'Autorité sur les projets normatifs est une formalité substantielle requise par l'article 36.4 du RGPD. Voter un projet normatif soumis à l'avis de l'Autorité pendant le délai de saisine de l'Autorité (donc, sans attendre la réception de l'avis de l'Autorité pendant ce délai) équivaut au non-accomplissement de cette formalité substantielle et ôte tout effet utile à l'article 36.4 du RGPD.

B. Analyse de la proposition de loi

9. Même si, comme le prévoit l'article 5 de la proposition de loi, la soumission de la proposition de loi à une évaluation dans le courant de la dixième année de son entrée en vigueur participe effectivement[6] à son caractère proportionné (cf. toutefois, infra, la remarque sur ce délai d'évaluation), il n'en demeure pas moins que les modalités du traitement de données à caractère personnel prévues par la proposition de loi doivent être conformes aux principes de nécessité et de proportionnalité, au stade du vote de la loi. Tout traitement de données à caractère personnel doit en effet répondre à ces conditions de nécessité et de proportionnalité.

a. Nécessité – efficacité des mesures actuelles de promotion du service militaire volontaire

10. Pour être nécessaires, les traitements de données doivent être efficaces pour atteindre le but poursuivi et, parmi les différentes façons envisageables de réaliser cet objectif, le législateur doit opter pour celle qui est la moins intrusive[7]. Le critère de nécessité des traitements de données à caractère personnel est une notion autonome de droit européen. La nécessité de l'ingérence doit être examinée au cas par cas, au regard des circonstances particulières de chaque traitement de données et de l'objectif concret poursuivi ; en tenant compte des éléments de droit et de fait propres à la *ratio legis* de la norme en projet.

11. Les développements préalables à la proposition de loi font état de la suspension depuis fin 1992 du service militaire obligatoire, du contexte sécuritaire international actuel et de la nécessité conséquente « *d'ouvrir les portes à un service militaire volontaire* ». Il ressort des informations complémentaires obtenues que « *le but d'un envoi personnalisé est d'atteindre spécifiquement les jeunes qui vont terminer leurs études à l'école secondaire et seront donc arrivés à un moment charnière de leur vie, tandis que les autres campagnes de recrutement sont plus générales. Le groupe cible est donc différent.* »

---

[6] Proposition de loi, DOC 56, 0949/001, p. 4

[7] Voyez notamment CJUE, 1er août 2022, OT c. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, § 85 et jurisprudence citée.

12. Depuis 2010, l'engagement volontaire militaire a été institué (loi du 10 janvier 2010) afin de, selon les objectifs de ladite loi, permettre à des jeunes peu ou pas qualifiés d'avoir une chance d'entamer une carrière dans l'armée, tout en conservant, pendant une période limitée, certains de leurs droits à la sécurité sociale.

13. Régulièrement, des campagnes de promotion de la carrière à la Défense (promotion dans les médias, participation aux jobdays, …) sont menées.

14. Etant donné que l'engagement volontaire militaire existe depuis 15 ans et que la promotion de cet engagement peut efficacement se faire par le biais de campagnes de promotion non ciblée, l'Autorité considère que, **pour mettre en place un mécanisme de promotion ciblée, par le biais de courrier, les auteurs de la proposition de loi doivent motiver plus amplement le caractère nécessaire de la mesure** dans les développements préalables à la proposition de loi, notamment en chiffrant l'éventuel trop faible impact des campagnes actuelles de promotion. D'ailleurs, si les auteurs de la proposition de loi parviennent à motiver adéquatement le caractère nécessaire de cette promotion ciblée, l'Autorité relève le **caractère long du délai endéans lequel la proposition de loi sera évaluée**, à savoir dans 10 ans selon l'article 5 de la proposition de loi. Elle recommande d'**adapter cet article 5 pour revoir ce délai à la baisse** afin d'apprécier plus rapidement l'efficacité de la mesure et si le contexte sécuritaire la justifie encore.

b. Proportionnalité – envoi par le ministère de la Défense de courriers de promotion de l'engagement dans la Défense

15. En plus d'être nécessaire, tout traitement de données se doit d'être proportionné à l'objectif légitime poursuivi. Les avantages qui découlent de sa mise en œuvre doivent être plus importants que les inconvénients qu'ils génèrent. Si le législateur dispose, en la matière, d'une marge de manœuvre, celle-ci n'est toutefois pas illimitée. Son projet d'ingérence doit, en effet, constituer un équilibre raisonnable entre les différents intérêts en présence, en plus de répondre à un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union ou à un objectif de protection des droits et libertés d'autrui[8] [9].

16. Dans ses arrêts, la Cour constitutionnelle relève que « pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient de tenir compte

[8] Cour constitutionnelle, 14 janvier 2021, 2/2021, B 14.2 et B 19.2

[9] Pour une analyse approfondie du critère de proportionnalité et de sa méthodologie sous-jacente, voyez les lignes directrices du Contrôleur européen à la protection des données portant sur l'évaluation du caractère proportionné des mesures limitant les droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, 2019, disponibles à l'adresse suivante : https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-12_19_edps_proportionality_guidelines2_fr.pdf

notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées »[10] (Soulignements par l'Autorité).

17. Si les auteurs de la proposition de loi parviennent à justifier le caractère nécessaire de la promotion ciblée en projet (cf. supra point a.), les modalités du traitement de données en projet présentent des failles de proportionnalité, dont les deux principales sont les suivantes :
    - Premièrement, vu qu'il n'est pas question de réintroduire le service militaire obligatoire, il n'est **pas proportionné que le ministère de la Défense puisse se voir mettre à disposition les données du Registre national de tous les citoyens qui vont atteindre 18 ans en 2026** (et ainsi de suite, à une fréquence annuelle) **pour leur envoyer une lettre de promotion de l'engagement militaire volontaire**. Afin de se prémunir contre ce traitement disproportionné**, il convient, en lieu et place** et à l'instar des traitements de données nécessaires à la mise en place de commissions délibératives ou de panels citoyens[11], **que ce soient les services du Registre national qui soient chargés par le législateur de procéder à l'envoi du courrier de promotion**. Ainsi, le ministère de la Défense recevra uniquement les données des personnes qui répondent favorablement à l'invitation en lui adressant un talon de réponse prévu à cet effet ou selon des modalités à définir dans le courrier. L'Autorité rappelle aussi que le Registre national n'est pas une base de données anodine. Elle reprend toute une série d'informations sur toutes les personnes résidant en Belgique. D'ailleurs, l'article 14 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physique impose la **destruction des bases de données du Registre national en temps de guerre** (ou périodes assimilées) ou d'occupation du territoire par l'ennemi ; ce

[10] Cour constitutionnelle, 14 janvier 2021, 2/2021, B 25.3 et jurisprudence citée

[11] Voy. notamment, l'avis 124/2020 du 27 novembre 2020 sur la proposition de décret institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, sur la proposition de décret spécial modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire, sur la proposition de modification du règlement du Parlement de Wallonie visant à institutionnaliser les assemblées citoyennes et conseils citoyens (CO-A-2020-115) et sur la proposition de décret spécial modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire en vue d'octroyer un droit d'initiative aux commissions délibératives composées de députés et de citoyens tirés au sort (CO-A-2020-124), cons. 11, disponible à l'adresse suivante https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-124-2020.pdf

qui nécessite de devoir se faire rapidement[12]. Une telle mesure de protection, tout à fait justifiée, serait vaine si le ministère de la Défense se voyait accorder le droit de recevoir, annuellement, la liste de tous les mineurs de 17 ans, de la conserver pendant 10 ans et de la communiquer à n'importe quel destinataire pour autant qu'il ait déjà été autorisé à accéder au Registre national[13]; ainsi que le prévoit la proposition de loi.

- Deuxièmement, le traitement en projet porte sur des **données relatives à des mineurs** qui sont par nature des personnes vulnérables et dignes de protection spécifique en ce qui concerne leurs données à caractère personnel[14]. Cela constitue un motif supplémentaire de modification des modalités du traitement en projet, tel qu'explicité ci-avant. En outre, l'Autorité recommande de **prévoir que le courrier de sollicitation soit adressé aux parents du mineur et non au mineur lui-même[15]**. Une telle façon de procéder permettra aussi de se prémunir contre les engagements volontaires non mûrement réfléchis ou motivés exclusivement pour des raisons financières ; lesquels peuvent mener plus facilement à des désistements, ce qu'il convient d'éviter pour l'efficacité de la mesure. Contrairement à ce qu'il ressort des informations complémentaires, l'Autorité considère que le caractère informationnel et non obligatoire de la sollicitation ne dispense pas de prévoir une telle garantie adéquate pour les mineurs.

18. **Au vu de ce qui précède, l'Autorité recommande l'adaptation, en conséquence, des articles 2 et 3 en prévoyant notamment que** c'est par l'intermédiaire des services du Registre national que le ministère de la Défense adresse sa lettre de sensibilisation, que ce sont les services du Registre national eux-mêmes qui accéderont à cet effet au Registre national pour réaliser l'envoi annuel dudit courrier et que ledit courrier sera adressé aux ascendants au 1er degré du jeune de 17 ans et non aux jeunes de 17 ans.

19. Quant aux autres modalités du traitement de données en projet qui posent question au regard du principe de proportionnalité, elles sont abordées ci-après.

c. Contenu du courrier – qualité du consentement

[12] D'ailleurs, Statbel qui dispose d'une copie du Registre national pour la réalisation de ses missions, est également tenue à la même obligation. Cf. à ce sujet l'Arrêté royal du 22 octobre 2006 portant désignation des personnes chargées de détruire ou de faire détruire les données en temps de guerre ou dans des circonstances y assimilées. Il désigne à cet effet le directeur général de la Direction générale de la Statistique et de l'Information économique, le conseiller général en charge de la division statistique et le délégué à la protection des données.

[13] Alors les autorisations de consultation du Registre national doivent par nature être modalisées, quant à, par exemple leur objet, leur fréquence, la durée d'autorisation, au regard de la mission de service public qui nécessite un tel accès et de la finalité concrète pour laquelle un tel accès est nécessaire.

[14] Considérant 38 du RGPD.

[15] Tout en s'assurant que talon de réponse au courrier de sollicitation prévoie bien la signature du mineur et non celle de ses parents.

20. Pour s'assurer de la qualité du consentement des mineurs concernés, l'Autorité souligne **l'importance du contenu du courrier** qui sera adressé pour faire la promotion du service militaire volontaire.

21. Tout d'abord, l'Autorité recommande de **définir plus clairement l'objet de la fonction au sein de la Défense à laquelle les jeunes de 17 ans seront invités à postuler**. L'article 2 prévoit qu'il s'agit « *du cadre de réserve des Forces armées pour y servir volontairement pendant une année si le destinataire de la lettre estime pouvoir satisfaire aux conditions de sélection* ». Interrogé sur cette notion, le délégué a répondu qu'il ne s'agissait pas « *d'un engagement volontaire militaire au sens de la loi du 10 janvier 2010 instituant l'engagement volontaire militaire (…), qui est un type de recrutement dans le cadre actif. La présente proposition de loi détermine que les intéressés seront invités à postuler dans le cadre de réserve. Si un tel postulant se classe en ordre utile et est incorporé, il sera soumis au statut qui est actuellement applicable aux (candidats) militaires de réserve, tel que fixé dans la loi du 16 mai 2001 portant statut des militaires du cadre de réserve des Forces armées et l'arrêté royal du 3 mai 2003 relatif au statut des militaires du cadre de réserve des Forces armées. A côté du régime classique de rappels ordinaires (5 à 7 jours par an) auquel sont soumis les militaires du cadre de réserve, il existe une possibilité d'effectuer des prestations à régime temps plein pour une durée de 12 mois, à savoir la prestation volontaire d'engagement. C'est sous ce régime que presteront les jeunes qui désirent effectuer une année de service militaire volontaire*. » L'Autorité **recommande avec insistance que cette notion de « cadre de réserve » soit définie dans la proposition de loi en faisant référence aux dispositions légales pertinentes** qui l'encadrent. Elle **recommande également, avec la même insistance, que le courrier contienne toutes les informations pertinentes relatives aux conditions requises pour intégrer cette réserve ainsi qu'au processus de sélection et aux conséquences éventuelles, pour les jeunes qui auront réalisé cet engagement volontaire de 12 mois, à être intégrés ce cadre de réserve**. Ces précisions sont fondamentales pour la qualité du consentement des jeunes concernés.

22. Ensuite, pour s'assurer du caractère libre de l'accord des jeunes à communiquer leurs données au ministère de la Défense en vue de leur engagement volontaire pour 12 mois, il importe que le courrier **mentionne explicitement le caractère volontaire de la participation** en spécifiant l'absence de toute conséquence négative en cas de refus d'engagement. L'Autorité recommande que l'article 2, § 3 de la proposition de loi soit aussi complété en conséquence.

23. En outre, l'Autorité **recommande également de préciser, dans ce courrier, les modalités du traitement de données réalisé pour son envoi,** en faisant état de l'utilisation des services du Registre national comme intermédiaire à cet effet, du fait que la liste des personnes établie pour cet envoi est supprimée un fois les envois réalisés (cf. infra) et que seules les données des personnes qui répondent favorablement au courrier seront ainsi mises à disposition de, a priori, la direction « human

resource » de l'état-major de la Défense[16].

d. Données du Registre national traitées

24. L'article 3 de la proposition de loi prévoit un accès aux données suivantes du Registre national pour l'envoi de la lettre de sensibilisation : les informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° (nom et prénoms), 2° (le lieu et la date de naissance), 4° (le sexe), 5° (la nationalité) et 6° (la résidence principale) de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

25. L'Autorité relève que **les données « lieu de naissance » et « sexe » n'apparaissent pas nécessaires** pour la réalisation de l'envoi du courrier en projet à « *chaque citoyen belge ou ressortissant d'un Etat membre de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse* » et que le commentaire de l'article 3 ne contient pas de justification à ce sujet. Quant à la « date de naissance », seule l'année de naissance est nécessaire pour tirer du Registre national la liste des personnes qui ont atteint ou atteindront l'âge de 18 ans en 2026. Il convient donc de limiter en ce sens les données traitées dans ce cadre en adaptant, en conséquence, l'article 3 de la proposition de loi

26. Comme explicité ci-dessous, il importe de préciser que ces données seront uniquement utilisées par les services du Registre national pour tirer la liste des personnes (leur nom, prénom et adresse), rentrant dans les critères de l'article 2,§1 (résident de nationalité belge ou suisse ou ressortissant d'un Etat membre de l'Espace économique européen atteignant ou ayant atteint l'âge de 18 ans en 2026) et leur envoyer le courrier visé à l'article 2 dont le contenu leur aura été communiqué par le service « human resource » de l'état-major de la Défense.

27. **Quant à l'utilisation du numéro de Registre national des personnes intéressées, l'Autorité ne perçoit pas en quoi son utilisation est nécessaire pour le tirage de la liste des personnes à inviter et l'envoi du courrier** de sensibilisation. Le commentaire de l'article ne contient pas non plus de justification à ce sujet.

28. L'Autorité rappelle que les numéros d'identification uniques font l'objet d'une protection particulière. L'article 87 du RGPD prévoit que les Etats membres adoptant un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Ainsi que cela a déjà été mis en évidence par l'Autorité[17], de telles

[16] Cf. AR du 2 décembre 2018 déterminant la structure générale du ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités

[17] Avis 19/2018 du 29 février 2018 sur l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses « Intérieur ».

garanties impliquent :

- que l'utilisation d'un numéro d'identification général soit limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers,
- que les finalités de cette utilisation soient précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir les types de traitements visés[18],
- que la durée de conservation de ce numéro et ses éventuelles communications à des tiers soient également encadrées,
- que des mesures techniques et organisationnelles encadrent adéquatement son utilisation sécurisée et
- que le non-respect des dispositions encadrant son utilisation soit sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

29. **A défaut de justification**, dûment motivée, à ajouter dans le commentaire de l'article 3 (et d'adaptation, en conséquence, de l'article 3 en déterminant l'utilisation concrète qui sera faite de ce numéro dans le respect des garanties précitées), **il convient, en lieu et place, de prévoir que la personne qui répond favorablement à l'invitation communiquera son numéro de Registre national au service « human resource » de l'état-major de la Défense, pour autant que** ce numéro soit nécessaire pour la réalisation des formalités nécessaires à la concrétisation de l'engagement de la personne au service militaire volontaire et que ce service soit déjà dûment habilité à traiter ledit numéro à cette fin.

e. Qualification du responsable du traitement

30. L'article 4, § 1 de la proposition de loi prévoit que « pour le traitement des informations visées à l'article 3, le ministère de la Défense agit comme responsable du traitement ».

31. Pour que toute qualification de responsable du traitement réponde au critère de prévisibilité requis, elle doit **identifier, de manière lisible et claire, les catégories de traitements à propos desquels cette qualification est faite**. En l'espèce, étant donné l'objet de la proposition de loi, il s'agit de qualifier le responsable du traitement du traitement consistant en l'**établissement de la liste des destinataires de la lettre de sensibilisation et en son envoi auxdits destinataires**.

[18] Enoncer uniquement « l'identification » comme finalité d'utilisation du numéro d'identification du Registre national ne répond pas à ces critères. Les raisons pour lesquelles l'identification est réalisée et le cadre de l'utilisation de ce numéro doivent être précisés de manière telle que l'on puisse entrevoir les types de traitements qui seront réalisés à l'aide de ce numéro.

32. Au vu de la nécessaire adaptation des modalités de l'envoi du courrier au regard du principe de proportionnalité (cf. supra), **c'est le SPF Affaires intérieures (duquel dépendent les services du Registre national) qui est responsable de ce traitement.** Le ministère de la Défense sera quant à lui responsable du traitement de gestion des données des personnes qui s'engagent dans le service militaire volontaire à des fins de gestion du personnel, mais ce dernier traitement n'est pas l'objet de la présente proposition de loi, de sorte qu'il ne convient pas que la proposition de loi procède à la qualification du responsable du traitement de ce traitement.

f. Communication des données du Registre national à des tiers

33. L'article 4, §2 prévoit que :

« Les informations visées à l'article 3, ainsi que le numéro de Registre national, ne peuvent être communiqués à des tiers.
Ne sont pas considérées comme des tiers pour l'application de l'alinéa 1er :
1° les personnes physiques auxquelles les informations se rapportent ainsi que leurs représentants légaux ;
2° les autorités et institutions publiques et les personnes qui sont habilitées à recevoir les informations conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ou à utiliser le numéro du Registre national ».

34. Il convient de **supprimer l'article 4, §2, al. 2, 1° de la proposition de loi étant donné que toute personne concernée dispose, en vertu de l'article 15 du RGPD, d'un droit d'accès** aux modalités du traitement dont elle fait l'objet. De plus, en ce qui concerne les consultations des données du Registre national, les personnes disposent d'un droit d'accès spécifique qui leur permet de « *connaître toutes les autorités, organismes et personnes qui ont, au cours des six mois écoulés, consulté ou mis à jour ses données au registre de la population ou au Registre national des personnes physiques* » (art. 6, §3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour).

35. **Quant à l'article 4, § 2, al. 2, 2°,** les remarques suivantes s'imposent :

- **Cette disposition en projet ne détermine pas de manière prévisible et claire les destinataires des communications de données** (ni leur objet) ni leurs circonstances (alors qu'il s'agit d'un élément essentiel du traitement que le pouvoir législatif doit fixer). Elle utilise en plus un critère fallacieux pour « déterminer » ces destinataires éventuels : les autorisations de consultation du Registre national doivent par nature être modalisées (quant à, par exemple leur objet, leur fréquence, la durée de l'autorisation, les destinataires, l'objet et les circonstances des communications de données nécessaires à la réalisation de la finalité poursuivie,…) en fonction de la mission de service public qui nécessite un tel accès et de la finalité concrète pour laquelle un tel accès est nécessaire. Disposer d'une telle autorisation n'habilite pas, par nature, son titulaire à communiquer/recevoir les données du registre national à/de toute organisation autorisée à accéder au Registre national étant donné que la

communication des données est une modalité du traitement autorisé qui doit être explicitement déterminée de manière prévisible après vérification de son caractère nécessaire pour la finalité pour laquelle l'accès aux données du Registre national est sollicité.

- **Il convient, en lieu et place, de prévoir qu'aucune communication à des tiers des données du Registre national utilisées pour la réalisation de l'envoi ne peut intervenir sauf le cas échéant, à l'égard d'un sous-traitant** mandaté à cet effet par les services du Registre national dans le respect de l'article 28 du RGPD. En effet, il n'apparait pas nécessaire de communiquer les données du Registre national à des tiers pour réaliser l'envoi visé par la proposition de loi et le commentaire de l'article de la proposition de loi ne contient aucune justification à ce sujet.

36. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu qu'*« il n'y a pas d'autres autorités et institutions publiques concrètes envisagées* [auxquelles communiquer les données]*. La disposition a été prévue pour le cas où cela devrait être nécessaire et une disposition qui se retrouve également dans d'autres textes légaux similaires »* ; ce qui est est **contraire au principe de légalité matérielle**, consacré par l'article 22 de la Constitution qui requiert que tout encadrement par le législateur des éléments essentiels d'un traitement de données à caractère personnel soit prévisible et clair d'une manière telle pour que, à la lecture de la norme, l'on puisse appréhender les circonstances et conditions dans lesquelles des informations la concernant sont traitées par l'autorité publique.

g. Durée de conservation des données du Registre national et détermination des catégories de membres du personnel de la défense habilitées à traiter ces données

37. L'article 4, §3 de la proposition de loi prévoit que :

« § 3. Les consultations des informations visées à l'article 3 par les membres de personnel habilités du ministère de la Défense sont conservées durant dix ans dans un registre des consultations. »

38. A nouveau, le commentaire de cet article ne contient aucune justification concernant cette durée de conservation. En vertu du **principe de limitation de la conservation des données** à caractère personnel (art. 5.1.e RGPD), les données traitées pour l'envoi de ce courrier ne peuvent être conservées, sous une forme permettant l'identification des personnes concernées, que pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation de cet envoi.

39. Par conséquent, étant donné que l'envoi à réaliser se fera à une fréquence annuelle et s'adressera, à chaque fois, à une liste de personnes différentes, il convient d'adapter l'article 4, §3, pour **prévoir, en lieu et place, que les services du Registre national supprimeront la liste des personnes auxquelles le courrier aura été envoyé, dès que l'envoi à ces personnes aura été réalisé.**

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que les adaptations suivantes doivent être apportées à la proposition de loi :

1. Justification dans l'exposé des motifs de la nécessité de la réalisation de l'envoi en projet pour tenter d'augmenter le nombre de réservistes de la Défense belge (points 11 à 15) ;
2. Adaptation de l'article 5 pour revoir à la baisse le délai endéans lequel la proposition de loi sera évaluée (point 14) ;
3. Adaptation des articles 2 et 3 conformément au point 19 (points 16 à 19) ;
4. Adaptation des données du Registre national traitées et de l'utilisation du numéro d'identification du Registre national conformément aux points 25 à 30 ;
5. Adaptation de la qualification du responsable du traitement conformément aux points 31 à 33 ;
6. Adaptation de l'article 4, §2 de la proposition de loi conformément aux points 35 et 37 ;
7. En lieu et place de prévoir une durée de conservation des données de 10 ans, prévoir qu'elles seront supprimées dès que l'envoi aura été réalisé (points 38 à 39).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,

(sé) Alexandra Jaspar, Directrice