



Avis n° 117/2019 du 5 juin 2019

Objet: Demande d'avis *relative au projet d'arrêté royal portant composition et organisation de la Commission Interministérielle de lutte contre la contrefaçon et la piraterie en exécution des articles XV.58 et XV.59 du Code de droit économique (CO-A-2019-103).*

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 Kris Peeters, Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Emploi, de l'Economie et des consommateurs reçue le 22 mars 2019;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données,

Émet, le 5 juin 2019, l'avis suivant :

Contexte

1. Le Ministre de l'économie sollicite l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté royal *portant composition et organisation de la Commission Interministérielle de lutte contre la contrefaçon et la piraterie en exécution des articles XV.58 et XV.59 du Code de droit économique* (ci-après « projet d'arrêté royal »).
2. Le projet d'arrêté royal a pour objet d'organiser, en exécution des articles XV.58 et XV.59 du Code de droit économique, une Commission interministérielle de lutte contre la contrefaçon et la piraterie (ci-après « CILCP ») au sein de la Commission économique interministérielle (CEI).
3. Selon le demandeur, la création de la CILCP vise à rendre plus efficace la coopération entre les services concernés par la lutte contre la contrefaçon tels que le SPF Finances (Administration des douanes et accises), le SPF Economie (Direction générale de l'Inspection économique, Direction générale de la Réglementation économique), le SPF Justice, le parquet fédéral, la police fédérale, l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de Santé et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.
4. L'Autorité a déjà rendu le 24 mai 2017 un avis sur ce projet d'arrêté royal (ci-après « avis 27/2017 »). Elle concluait qu'« *en raison du manque de précisions quant aux traitements de données personnelles prévus dans l'arrêté royal* », l'Autorité devait se borner à « *rappeler les dispositions applicables de la LVP* » sans « *se prononcer sur la conformité de l'arrêté royal avec les dispositions applicables en matière de protection de la vie privée* »¹. Le demandeur a depuis lors modifié le texte afin de tenir compte de l'avis de l'Autorité.

I. EXAMEN QUANT AU FOND

A. Rôles au regard en matière de protection des données

5. L'analyse d'impact relative à la protection des données (ci-après « analyse d'impact ») fournie par le demandeur indique que les autorités publiques membres de la CILCP sont considérées comme co-responsables du traitement et que, sont considérés, comme sous-traitants, les personnes offrant le soutien nécessaire à la mise en place des mesures techniques et organisationnelles, telles que G-CLOUD, SMALS et pour les service des douanes, Microsoft. L'Autorité accueille favorablement l'indication des rôles et responsabilités à l'égard des

¹Avis 27/2017

NL : https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_27_2017.pdf

FR : https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_27_2017.pdf

traitements de données personnelles mais insiste sur la nécessité d'indiquer les rôles de chaque entité au regard des articles 4.7 et 4.8 du RGPD dans le projet d'arrêté royal lui-même afin d'accroître la transparence et de permettre un exercice effectif des droits aux personnes concernées.

B. Echange de données entre autorités fédérales

6. Le projet d'arrêté royal prévoit que les autorités et services publics compétents se communiquent, d'initiative ou sur demande, les renseignements appropriés concernant la mise en œuvre de la lutte contre la contrefaçon et la piraterie prévues au titre 3, chapitre 2, section 8 du Code de droit économique. L'Autorité attire l'attention sur le fait que pour l'accès à des données à caractère personnel provenant d'une autorité publique fédérale conformément aux articles 19, 20 et 55 de la LTD, un protocole d'accord doit être conclu au préalable. Et en cas d'impossibilité pour les responsables de traitement émetteur et destinataire de données de parvenir à un accord, le flux doit en principe faire l'objet d'une délibération préalable de la Chambre autorité fédérale du comité de sécurité de l'information (sauf communication ponctuelle de données ou sauf norme réglementaire précisant les modalités du flux telles que ses finalités, les catégories de données et les destinataires de données).^[2]

C. Principe de finalité et de légitimité

7. Conformément à l'article 5.1.b du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des attentes raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables
8. L'article XV.59 § 1^{er} du Code de droit économique en exécution duquel est pris l'arrêté royal précise qu'afin de lutter contre la contrefaçon et la piraterie, les autorités compétentes s'échangent :
- « *des informations qui sont utiles afin de combattre, par des actions préventives et répressives, les opérations et pratiques contraires au titre 3, chapitre 2, section 8, sous-section 1^{re}* »;
 - « *des renseignements concernant les nouvelles méthodes employées dans la réalisation d'opérations contraires au titre 3, chapitre 2, section 8, sous-section 1^{re}, ou se rapportant à des activités et schémas d'activités illégaux* »;
 - « *des renseignements concernant les observations réalisées par les autorités et services*

^[2] Voir l'article 35/1 de la loi du 15 août 2012 *relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral*.

publics compétents et les résultats obtenus à la suite de l'application réussie de nouveaux moyens et techniques de lutte contre la contrefaçon et la piraterie de droits de propriété intellectuelle ».

9. L'article XV.59§2 du Code de droit économique prévoit que « *Le Roi fixe la nature des renseignements et informations visés au présent article ainsi que les modalités de leur échange entre les autorités et services publics compétents.*]²».

10. L'article 2, §4 du projet d'arrêté royal indique que : « *la collaboration opérationnelle entre les autorités compétentes définie au paragraphe 1^{er}, 5^o, peut consister en un traitement, y compris un échange entre les autorités compétentes, de renseignements et informations qui peuvent comprendre des données à caractère personnel au sens de l'article 4, 1), du Règlement général sur la protection des données ».*

Cette « *collaboration opérationnelle* » entre autorités compétentes est mentionnée à l'article 2§1^{er} alinéa 5 du projet d'arrêté royal qui prévoit qu'une des missions de la Commission interministérielle est « *d'encadrer la création de synergies au niveau local entre les autorités compétentes en vue d'une collaboration opérationnelle dans la lutte contre la contrefaçon et la piraterie de droits de propriété intellectuelle* ».

11. Il est important de distinguer clairement les missions légales attribuées aux autorités compétentes, des finalités pour lesquelles les données personnelles sont traitées. En l'état, la mission du CILCP « *d'encadrer la création de synergies au niveau local entre les autorités compétentes en vue d'une collaboration opérationnelle dans la lutte contre la contrefaçon et la piraterie de droits de propriété intellectuelle* » ne constitue pas une « *finalité explicite* » au sens de l'article 5.1.b du RGPD car, trop vague pour permettre aux personnes concernées de comprendre quelles sont les finalités des traitements opérés afin de remplir les missions légales exercées par la CILCP.²

12. En l'absence de précisions sur les finalités du traitement envisagé, la Commission ne peut se prononcer, sur la légitimité et la licéité du traitement dans le cadre de l'article 5.1.b du RGPD

D. Principe de proportionnalité

13. L'Autorité rappelle qu'en vertu de l'article 8 de la CEDH et de l'article 22 de la Constitution, toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée (ce qui comprend la protection des données à caractère personnel) doit être prescrite par une

² Cette remarque avait déjà été faite dans l'avis n°27/2017, § 8,9,10

"disposition légale suffisamment précise" qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. L'article 5§1.c du RGPD 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 doit 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.

14. L'article 2§4 du projet d'arrêté royal indique que pour accomplir les missions de « collaboration opérationnelle » mentionnées à l'article 2§1^{er} alinéa 5 ³ du projet d'arrêté royal, les données personnelles suivantes sont susceptibles d'être traitées :

- « *nom et prénom, sexe, date de naissance, lieu de naissance, adresse géographique, numéro de téléphone, adresse électronique, adresse IP, statut d'état civil, liens familiaux, profils des médias sociaux, numéro de compte bancaire, plaque d'immatriculation* » ;
- « *numéro de registre national* » ;
- « *numéros d'entreprise et d'unité d'établissement attribués par la Banque Carrefour des Entreprises et les informations y afférentes* »

15. Sur le traitement des données personnelles « *nom et prénom, sexe, date de naissance, lieu de naissance, adresse géographique, numéro de téléphone, adresse électronique, adresse IP, statut d'état civil, liens familiaux, profils des médias sociaux, numéro de compte bancaire, plaque d'immatriculation* ». L'Autorité constate un décalage manifeste entre l'énoncé de la mission attribuée par l'article 2§4 du projet d'arrêté royal et la nature des données personnelles qui pourraient être traitées dans l'accomplissement de cette mission. Autrement dit, le demandeur ne justifie pas la finalité qui justifie l'échange de données telles que « *nom et prénom, sexe, date de naissance, lieu de naissance, adresse géographique, numéro de téléphone, adresse électronique* » et encore moins la traitement de données telles que « *adresse IP, statut d'état civil, liens familiaux, profils des médias sociaux, numéro de compte bancaire, plaque d'immatriculation* ».

³ L'article 2, §4 du projet d'arrêté royal indique que : « *la collaboration opérationnelle entre les autorités compétentes définie au paragraphe 1^{er}, 5°, peut consister en un traitement, y compris un échange entre les autorités compétentes, de renseignements et informations qui peuvent comprendre des données à caractère personnel au sens de l'article 4, 1), du Règlement général sur la protection des données* »

16. La nature des traitements prévus par le projet d'arrêté royal correspond plus à des traitements réalisés à des fins d'enquête et de poursuite qui ne semblent pas relever de la mission légalement attribuée à la CILCP d' « *encadrer la création de synergies au niveau local entre les autorités compétentes en vue d'une collaboration opérationnelle dans la lutte contre la contrefaçon et la piraterie de droits de propriété intellectuelle* ». De plus, l'article 2§1^{er} du projet d'arrêté royal énonce que les missions de la CILCP s'accomplissent « *sans préjudice des compétences attribuées spécifiquement au ministre ayant la Justice dans ses attributions et aux procureurs généraux par les articles 151 de la Constitution et 143bis, 143quater et 146bis du Code judiciaire* ».
17. L'absence de précision quant à la finalité et par conséquent, de justification de la proportionnalité du traitement des données personnelles listées à l'article 2§4 du projet d'arrêté royal résulte en une absence de proportionnalité des traitements proposés par l'arrêté royal.
18. Concernant le traitement du « numéro de registre national » prévu à l'article 2§4 du projet d'arrêté royal. L'Autorité rappelle que conformément à l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, « *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* ».
19. Sur le traitement des « *numéros d'entreprise et d'unité d'établissement attribués par la Banque Carrefour des Entreprises et les informations y afférentes* » prévu à l'article 2§4 du projet d'arrêté royal. L'Autorité rappelle que conformément à l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, l'usage du « *numéro d'identification de la Banque-carrefour fixé de la manière définie par le Roi, s'il s'agit de données relatives à une personne physique non enregistrée dans le Registre national* » est libre.

E. Délai de conservation

20. Conformément à l'article 5.1.e du RGPD, 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.

21. L'analyse d'impact réalisée par le demandeur indique qu'il est considéré « *de bonne pratique de conserver ces données 10 ans à partir du moment où l'infraction, ou le dernier acte d'une infraction continue, est découvert car le temps de l'enquête peut s'avérer long suivant la complexité des infractions et les délais liés à une action judiciaire peuvent faire l'objet d'éventuelles interruptions/suspensions tant qu'il n'y a pas autorité de chose jugée, il convient de conserver ces éléments* ». Plutôt que de fixer une durée de conservation justifiée par l'hypothétique longue durée d'une enquête, l'Autorité préconise de fixer une durée de conservation de principe plus courte susceptible d'être prolongée si des circonstances objectives, telle que la durée d'une enquête, le justifient.
22. L'Autorité préconise également de mentionner le délai de conservation des données dans le projet d'arrêté royal lui-même afin d'accroître la transparence vis-à-vis des personnes concernées.

F. Principe de sécurité

23. Le principe de sécurisation des traitements de données à caractère personnel, prévu à l'article 5.1.f et 32 du RGPD impose au responsable du traitement de prendre des mesures techniques et organisationnelles adéquates pour protéger les données à caractère personnel qu'il traite et se prémunir contre les détournements de finalité. Le caractère adéquat de ces mesures de sécurité dépend, d'une part, de l'état de la technique et des frais engendrés et d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.
24. L'article 2 dernier alinéa du projet d'arrêté royal s'inscrit dans cette obligation en prévoyant que: « *les autorités compétentes mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque lors de l'échange des renseignements et informations visés à l'alinéa 2* ». L'analyse d'impact du demandeur précise qu'un « *Sharepoint sera mis à disposition des membres de la CILCP par le SPF Economie afin de permettre l'échange sécurisé des renseignements et informations entre les autorités compétentes* ». Sans plus de détails sur les mesures de sécurité encadrant les traitements de données réalisés par le biais du « sharepoint » l'Autorité ne peut se prononcer à ce stade. L'Autorité rappelle qu'en vertu du principe de « responsabilisation » de l'article 5.2 du RGPD, le responsable de traitement est tenu de déterminer le niveau de sécurité qu'impose le risque présenté par les traitements de données qu'il réalise.
25. L'Autorité attire l'attention sur le fait que, dans le cadre de l'échange de données entre autorités compétentes, seules des personnes et/ou organisations habilitées disposent d'un accès et qu'elles ne peuvent consulter que les informations auxquelles elles sont autorisées à

accéder ou qu'elles ne peuvent effectuer que les actions pour lesquelles elles ont reçu une autorisation. Ceci requiert l'élaboration d'un système fiable de gestion des utilisateurs et des accès qui détermine quel utilisateur/quelle application peut accéder en quelle qualité et dans quelle situation à quels types de données relatifs à quelles personnes et pour quelle période.⁴

Transparence

26. Tout responsable de traitement est tenu de s'assurer en vertu des article 5.1. et 12 du RGPD que les traitements de données personnelles qu'il effectue soient transparents. Le demandeur indique dans l'analyse d'impact remise avec le projet d'arrêté royal que les personnes concernées sont informées par la publication du projet d'arrêté royal.
27. Les exigences de transparence prévues par le RGPD ne peuvent être satisfaites seulement par la publication d'un arrêté royal. L'Autorité rappelle que toutes les informations prévues par les articles 12, 13 (en cas de collecte directe), 14 (en cas de collecte indirecte) doivent être reprises dans la notice d'information concernant les traitement à destination des personnes concernées.
28. L'Autorité rappelle également la jurisprudence de la Cour de Justice qui, dans un arrêt du 1^{er} octobre 2015, a décidé ce qui suit^{[9] [10]} : *"Les articles 10, 11 et 13 de la directive 95/46/CE (...) doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des mesures nationales (...) qui permettent à une administration publique d'un État membre de transmettre des données personnelles à une autre administration publique et leur traitement subséquent, sans que les personnes concernées n'aient été informées de cette transmission ou de ce traitement"*.

Limitations aux droits des personnes concernées

29. Le projet d'arrêté royal prévoit dans l'analyse d'impact soumise conjointement une série de limitations aux droits des personnes concernées en se référant à la loi du 5 septembre 2018. L'Autorité rappelle que toute exception aux droits dont disposent les personnes concernées en vertu du RGPD ne peut être motivée que par les motifs figurant à l'article 23.1 du RGPD et répondre aux formes prescrites par l'article 23.2 du RGPD. De plus, toute exception de ce type se doit également d'être limitée au strict nécessaire que ce soit en terme d'ampleur ou de durée ; ce qui ne ressort pas des dispositions en projet. L'Autorité renvoie le demandeur aux

⁴ Recommandation relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public (SE/2008/028).
https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf

^[9] Cour de Justice, 1^{er} octobre 2015 (C-201/14), *Smaranda Bara*.

^[10] Cet arrêt date d'avant l'entrée en vigueur du RGPD mais conserve aussi sa pertinence dans le cadre juridique actuel.

considérations déjà émises à ce sujet dans ses avis 34/2018 du 11 avril 2018⁵, 41/2018 du 23 mai 2018⁶ et 88/2018 du 26 septembre 2018⁷.

Analyse d'impact

30. Le demandeur joint au projet d'arrêté royal une analyse d'impact des traitements envisagés par le projet d'arrêté royal. L'Autorité préconise, si une telle analyse d'impact est réalisée, d'approfondir l'analyse afin d'évaluer rigoureusement les risques présentés par le traitement et de mettre en place des mesures permettant de les atténuer.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité requiert que le demandeur tienne compte dans le *projet d'arrêté royal portant composition et organisation de la Commission Interministérielle de lutte contre la contrefaçon et la piraterie en exécution des articles XV.58 et XV.59 du Code de droit économique* des remarques suivantes :

- **Point 5** - L'Autorité préconise d'indiquer les rôles de chaque entité au regard des articles 4.7 et 4.8 du RGPD dans le projet d'arrêté royal lui-même afin d'accroître la transparence et de permettre un exercice effectif des droits aux personnes concernées ;
- **Point 6** - L'Autorité attire l'attention sur le fait que pour l'accès à des données à caractère personnel provenant d'une autorité publique fédérale conformément à l'article 20 de la LTD, un protocole d'accord doit être conclu au préalable ;
- **Points 11, 12** - L'Autorité préconise de distinguer clairement les missions légales attribuées aux autorités compétentes, des finalités pour lesquelles les données personnelles sont traitées ;
- **Points 15 – 17** - Le traitement de certaines données reprises dans le projet d'arrêté royal est dénué de finalité spécifique, il n'est par conséquent pas possible de déterminer si le traitement est proportionnel aux finalités visées ;
- **Point 21** - L'Autorité préconise de fixer une durée de conservation de principe plus courte susceptible d'être prolongée si des circonstances objectives le justifient ;

⁵ Avis 34/2018 du 11 avril 2018 concernant un avant-projet de loi instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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 et plus spécifiquement ses considérants 36 à 36.

⁶ Avis 41/2018 du 23 mai 2018 concernant un avant-projet de loi portant des dispositions financières diverses.

⁷ Avis 88/2018 du 26 septembre 2018 sur le projet d'arrêté du Gouvernement flamand portant adaptation des arrêtés du Gouvernement flamand au 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, et plus spécifiquement ses considérants 17 à 31.

- **Point 22** - L'Autorité préconise de mentionner le délai de conservation des données dans le projet d'arrêté royal lui-même afin d'accroître la transparence vis-à-vis des personnes concernées
- **Point 27** - L'Autorité rappelle que toutes les informations prévues par les articles 12, 13 (en cas de collecte directe), 14 (en cas de collecte indirecte) doivent être reprises dans la notice d'information concernant les traitement à destination des personnes concernées.

(sé) An Machtens
Administratrice f.f.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances