Avis n° 123/2019 du 19 juin 2019

Objet: projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 2017 portant exécution des articles du titre XVII du livre III du code civil, concernant l'utilisation du registre national des gages (CO-A-2019-123).

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 du Vice-Premier ministre et ministre des Finances, Alexander De Croo, reçue le 25 avril 2019;

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

Émet, le 19 juin 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE ET CONTEXTE

1. Le Vice-Premier ministre et ministre des Finances consulte l'Autorité pour avis à propos d'un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 2017 portant exécution des articles du titre XVII du livre III du code civil, concernant l'utilisation du registre national des gages [**le projet**] et [**l'arrêté royal du 14 septembre 2017**]. En deux mots, le registre national des gages a pour objectif de permettre la constitution d'un gage sans dépossession.

2. La Commission de la Protection de la Vie Privée [**CPVP**] s'est prononcée à plusieurs reprises quant au cadre normatif applicable à ce registre[1].

3. Le projet modifie l'article 2 de l'arrêté royal du 14 septembre 2017 qui prévoit le recours à la carte d'identité électronique belge (sous réserve d'une nuance, voir *infra*, point n° 6), en vue de l'identification et de l'authentification des utilisateurs, afin d'en améliorer l'adaptabilité aux évolutions technologiques au cours du temps. En effet, selon le demandeur : « *[g]ezien de snelle technologische ontwikkeling van authenticatiemiddelen, is het aangewezen om dit artikel aan te passen om de reikwijdte ervan te verbreden en een tekst voor te stellen die, ondanks toekomstige ontwikkelingen, van toepassing blijft* ».

II. EXAMEN DU PROJET

4. L'article 2 de l'arrêté royal du 14 septembre 2017 réglemente l'identification et l'authentification d'un « utilisateur du registre des gages » (paragraphe 1er) et celles d'un « utilisateur *enregistré* du registre des gages »[2]. L'article 1er, 5°, de l'arrêté royal définit le premier comme étant « une personne qui enregistre un gage ou une réserve de propriété, modifie, renouvelle, cède, radie totalement ou partiellement, consulte ou cède le rang dans le registre des gages ». Et l'article 1er, 6°, définit le second comme « un utilisateur qui *utilise* ou *utilisera* le registre des gages et qui a conclu une convention avec le conservateur du registre des gages concernant l'utilisation du registre des gages, y compris l'authentification et la gestion des rôles de son personnel[3] »[4].

---

[1] Voir avis CPVP n° 22/2012 du 4 juillet 2012 relatif au projet de loi visant à moderniser le droit des sûretés réelles mobilières ; avis CPVP n° 15/2014 du 26 février 2014 relatif à un projet d'arrêté royal portant exécution des articles du titre XVII du livre III du Code civil concernant l'utilisation du registre national des gages ; avis CPVP n° 19/2016 du 27 avril 2016 relatif à un projet de loi modifiant diverses dispositions relatives aux sûretés réelles mobilières ; et avis CPVP n° 19/2017 du 3 mai 2017 relatif à un projet d'arrêté royal portant exécution des articles du titre XVII du livre III du Code civil concernant l'utilisation du registre national des gages.

[2] Italiques ajoutés par l'Autorité.

[3] Voir à l'adresse suivante, la version du 17 octobre 2017 de cette convention,

https://finances.belgium.be/sites/default/files/20171018_Conventionutilisateur.pdf (consulté le 9 mai 2019).

[4] Italiques ajoutés par l'Autorité.

5. En l'état de cet article 2, paragraphe 1er, l'utilisateur du registre (p. ex., le créancier gagiste ou le vendeur dont la vente est assortie d'une clause de réserve de propriété) s'identifie et s'authentifie « au moyen du module d'authentification de la carte d'identité électronique ». Le projet en son article 2, entend permettre que cela se puisse également « ou par un autre moyen d'identification électronique ayant un niveau d'identification et d'authentification équivalent, qui satisfait à la réglementation européenne pour les moyens d'identification électronique (eIDAS), au règlement général européen sur la protection des données (RGPD), et aux conditions déterminées par l'arrêté royal du 22 octobre 2017 fixant les conditions, la procédure et les conséquences de l'agrément de services d'identification électronique pour applications publiques [**l'arrêté royal du 22 octobre 2017**] ».

6. L'utilisateur enregistré, qui doit conclure une convention avec le conservateur du registre des gages, dispose quant à lui de deux moyens d'authentification et d'identification dans l'article 2, paragraphe 2, alinéa 4, de l'arrêté royal du 14 septembre 2017 : le « module de la carte d'identité électronique », ou « la *procédure d'authentification* qui a au moins un *niveau d'identification* équivalent, y compris la gestion des rôles établie dans la convention conclue avec l'utilisateur enregistré »[5] [**la procédure *ad hoc***]. Par la modification qu'il entend introduire, l'article 3 du projet ajoute un troisième moyen d'identification et d'authentification, l'autre moyen équivalent à la carte d'identité électronique qui vient d'être évoqué au point précédent (voir *supra*, point n° 5).

7. Le projet se réfère désormais au règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE [**règlement EIDAS**]. Dans ce règlement, l' « identification électronique »[6] repose sur un « moyen d'identification électronique »[7] et une « authentification »[8]. L'article 8 de ce règlement définit trois niveaux *de garantie* des *schémas* d'identification électronique[9], à savoir en ordre croissant : faible, substantiel et élevé. En exécution de l'article 8, 3., du même règlement, la Commission européenne a adopté un règlement d'exécution (UE) n° 2015/1502 du 8 septembre 2015 fixant les spécifications techniques et procédures minimales relatives aux niveaux de garantie des *moyens d'identification*

---

[5] Italiques ajoutés par l'Autorité.

[6] A savoir, le « processus consistant à utiliser des données d'identification personnelle sous une forme électronique représentant de manière univoque une personne physique ou morale, ou une personne physique représentant une personne morale », article 3, 1., du règlement EIDAS.

[7] Qui constitue, « un élément matériel et/ou immatériel contenant des données d'identification personnelle et utilisé pour s'authentifier pour un service en ligne », article 3, 2., du règlement EIDAS.

[8] C'est-à-dire, « un processus électronique qui permet de confirmer l'identification électronique d'une personne physique ou morale, ou l'origine et l'intégrité d'une donnée sous forme électronique », article 3, 5., du règlement EIDAS.

[9] L'article 3, 4., du règlement EIDAS définit le « schéma d'identification électronique » comme « un système pour l'identification électronique en vertu duquel des moyens d'identification électronique sont délivrés à des personnes physiques ou morales, ou à des personnes physiques représentant des personnes morales ».

électronique visés à l'article 8, paragraphe 3, du règlement EIDAS[10] [**règlement d'exécution**]. Ce règlement d'exécution définit des spécifications et procédures déterminant la fiabilité et la qualité de différents éléments dont la gestion des moyens d'identification électronique et l'authentification.

8. De la formulation de l'article 8 du règlement EIDAS, il se dégage que ce que mesure le niveau de garantie, c'est la fiabilité que le moyen d'identification électronique accorde, dans le cadre d'un schéma d'identification électronique, à l'identité revendiquée ou prétendue d'une personne.

9. Le schéma belge d'identification électronique a été notifié à la Commission européenne. Et le niveau de garantie du moyen d'identification électronique[11] délivré dans le cadre de ce schéma, à savoir la carte d'identité électronique pour ressortissants belges et la carte d'identité électronique pour étrangers, est renseigné comme étant élevé[12].

10. En droit belge, la « carte d'identité » est consacrée dans l'article 6 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, et l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité qui l'exécute. Quant à l'identification électronique pour applications publiques belges, selon l'article 9, paragraphe 1er, de la loi du 18 juillet 2017 relative à l'identification électronique, « le Service public fédéral Stratégie et Appui est chargé d'offrir des services d'identification électronique pour des applications publiques au sein du service d'authentification ». Et il veille « à la disponibilité du service d'authentification » (paragraphe 2 du même article). Des « parties autres que des organismes du secteur public peuvent offrir leurs services d'identification électronique, agréés par le Service public fédéral Stratégie et Appui [...] ». La loi précitée ne définit pas les concepts qu'elle utilise à cet égard (et qui sont visés dans son Chapitre 4[13]).

11. L'arrêté royal du 22 octobre 2017 exécute la loi du 18 juillet 2017 relative à l'identification électronique, définit également le moyen d'identification électronique[14], qui sera utilisé par une « option d'identification »[15] et consacre le concept de « service d'identification électronique » comme le « service garantissant l'identité de l'utilisateur qui tente d'accéder à des applications publiques sur

---

[10] Italiques ajoutés par l'Autorité.

[11] A savoir, selon l'article 3, 2., du règlement EIDAS, « un élément matériel et/ou immatériel contenant des données d'identification personnelle et utilisé pour s'authentifier pour un service en ligne ».

[12] Voir *J.O.*, 28 février 2019, n° C-75/5, avant-dernière ligne (publication originelle le 27 décembre 2018). Et en vue de la reconnaissance mutuelle organisée par le règlement EIDAS (hypothèse de l'identification électronique transfrontalière), « toute instance publique belge détermine les niveaux de garantie exigés pour accéder à ses services en ligne conformément aux niveaux mentionnés » à l'article 8 du règlement EIDAS, article 4, paragraphe 1er, de la loi du 18 juillet 2017 relative à l'identification électronique.

[13] Voir sur ce point le commentaire du Conseil d'Etat dans son avis, Avis du Conseil d'Etat n° 60.899/4 du 20 février 2017.

[14] Son article 1er, 2°, précise qu'il s'agit d' « un élément matériel et/ou immatériel contenant des données d'identification personnelle et utilisé pour s'authentifier *sur une application publique* » (italiques ajoutés par l'Autorité).

[15] Selon l'article 1er, 3°, de l'arrêté royal du 22 octobre 2017, « l'application logicielle ou matérielle utilisée pour le service d'identification électronique et conforme aux spécifications techniques ».

la base d'une option d'identification »[16]. Il prévoit en son article 2, paragraphe 1er, que les « fournisseurs qui prouvent que leur service d'identification électronique satisfait aux conditions d'agrément et, sur cette base, ont reçu un agrément, peuvent mettre leur service d'identification électronique à disposition à des fins d'utilisation sur des applications publiques ». Ce service peut avoir un niveau de garantie « élevé » ou « substantiel »[17], tout comme le moyen d'identification (par référence au point 2.2. de l'annexe au règlement d'exécution EIDAS)[18], et encore, le « mécanisme d'authentification » (par référence au point 2.3.1 de l'annexe au règlement d'exécution EIDAS)[19].

12. Dans ses positions antérieures, la CPVP a pu plaider à juste titre pour que soit exigé un niveau de fiabilité élevé quant à l'identité revendiquée par les utilisateurs du registre national des gages, en tout cas équivalent à celui de la carte d'identité électronique[20]. En effet, les traitements de données à caractère personnel impliqués par la tenue et la consultation du registre national des gages entraînent un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées[21] : les données participent à l'évaluation de la situation économique du constituant de gage ou de l'acheteur ; elles sont traitées à grande échelle à savoir l'échelle de la Belgique quant à l'ensemble des gages avec dépossession ; et le traitement, s'il comportait des erreurs, pourrait notamment empêcher le créancier gagiste ou vendeur d'exercer son droit au gage ou son droit à la propriété du bien concerné à l'égard d'un tiers[22]. L'intérêt d'un niveau de fiabilité élevé quant à l'identité de l'utilisateur résulte également du fait que cette exigence constitue une mesure importante de nature à contribuer à la limitation des potentiels détournements de finalité du registre dans sa consultation, parmi les autres mesures mises en place par l'arrêté royal du 22 octobre 2017[23].

---

[16] Article 3, 1°, de l'arrêté royal du 22 octobre 2017.

[17] Article 2, paragraphe 2, de l'arrêté royal du 22 octobre 2017.

[18] Article 5 de l'arrêté royal du 22 octobre 2017.

[19] Article 6 de l'arrêté royal du 22 octobre 2017. Sera « à garantie élevée » ou « à garantie substantielle » le service d'identification répondant « aux exigences de l'agrément pour le niveau de garantie [en question] et reconnu en tant que tel », voir les définitions de l'article 3, 10° et 9°, de l'arrêté royal du 22 octobre 2017. Des termes du rapport au Roi, cet arrêté « reprend le règlement d'exécution dans la mesure où il détermine les exigences minimales auxquelles les services d'identification électronique doivent satisfaire pour les niveaux de garantie substantiel et élevé ».

[20] Voir avis CPVP n° 15/2014 du 26 février 2014 relatif à un projet d'arrêté royal portant exécution des articles du titre XVII du livre III du Code civil concernant l'utilisation du registre national des gages, points nos 6-9 ; avis CPVP n° 19/2017 du 3 mai 2017 relatif à un projet d'arrêté royal portant exécution des articles du titre XVII du livre III du Code civil concernant l'utilisation du registre national des gages, points nos 10-11.

[21] En particulier pour les créanciers gagistes ou vendeur avec clause de réserve de propriété lorsqu'ils sont des personnes physiques, dont les droits sont directement en cause, mais également pour les constituants de gages et acheteurs avec clause de réserve de propriété.

[22] Voir Groupe de travail « Article 29 », « Lignes directrices concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) et la manière de déterminer si le traitement est 'susceptible d'engendrer un risque élevé' aux fins du règlement (UE) 2016/679 », telles que modifiées et adoptées en dernier lieu le 4 octobre 2017, pp. 10-12, points 1, 5 et 9, trois critères étant rencontrés en l'occurrence. Pour ce qui concerne les effets juridiques liés au registre, voir notamment les articles 15 (opposabilité), 23 (transmission du gage) et 25 (inapplicabilité partielle de l'article 2279 du Code civil à l'égard de tiers-acquéreurs), du titre XVII du livre III du Code civil.

[23] Voir : article 34 du titre XVII du livre III du Code civil ; articles 7 à 17 de l'arrêté royal du 22 octobre 2017 ; avis CPVP n° 19/2016 du 27 avril 2016 relatif à un projet de loi modifiant diverses dispositions relatives aux sûretés réelles mobilières, points 15-17 ; avis CPVP n° 19/2017 du 3 mai 2017 relatif à un projet d'arrêté royal portant exécution des articles du titre XVII du livre III du Code civil concernant l'utilisation du registre national des gages, points 7-9.

13. Un traitement de données impliquant un tel risque élevé nécessite en principe la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données. La CPVP a toutefois reconnu à la suite du Groupe 29, et l'Autorité la rejoint, que pour « les traitements déjà existants, une AIPD n'est en principe requise que si les risques pour les droits et libertés des personnes physiques changent après le 25 mai 2018, par exemple parce qu'une nouvelle technologie est employée ou parce que les données à caractère personnel sont utilisées pour une autre finalité »[24]. Or il est vrai qu'en l'espèce, la modification entreprise par le projet ne modifie en principe pas ce niveau de risque. Cela étant, dans le même sens que la CPVP, l'Autorité recommande que le responsable du traitement, à titre de bonne pratique, procède quand même à une analyse d'impact relative à la protection des données[25].

14. En toute hypothèse, dans le contexte conceptuel du règlement EIDAS (voir *supra*, points 7-8), l'Autorité est d'avis que le moyen d'identification électronique et l'authentification requis en vertu du projet aux fins de l'identification électronique d'un utilisateur, enregistré ou non, du registre des gages, doivent assurer la fiabilité de l'identité revendiquée ou prétendue par celui-ci, avec un niveau de garantie élevé au sens de l'article 8, 2., c), du règlement EIDAS, et conformément à son règlement d'exécution. Ce qu'assure notamment en principe et en l'état du droit positif, le recours à la carte d'identité visée à l'article 6 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, et dans l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité qui l'exécute (le moyen d'identification électronique), et au service visé à l'article l'article 9, paragraphe 1er, de la loi du 18 juillet 2017 relative à l'identification électronique (l'authentification).

15. L'Autorité est d'avis que le demandeur doit adapter et préciser les articles 2 (voir *supra*, point n° 5) et 3 (voir *supra*, point n° 6) de son projet, de manière telle que le futur article 2 de l'arrêté royal du 14 septembre 2017 emploie des concepts clairs et précis, et reflète sans ambiguïté le point précédent (voir *supra*, point n° 14), en particulier quant à la procédure *ad hoc* (voir *supra*, point n° 6 et les termes mis en italiques par l'Autorité).

16. L'Autorité considère enfin qu'il n'est pas nécessaire, d'une manière ou d'une autre dans le dispositif, de rappeler que l'identification électronique des utilisateurs doit être conforme au RGPD, celle-ci devant en effet l'être en tout état de cause, par l'effet direct du RGPD auquel le règlement EIDAS ne permet pas de déroger[26]. Telle qu'elle serait introduite dans l'article 2, paragraphe 2, alinéa 4, par le projet, la référence au RGPD serait même source de confusion car elle ne viserait pas la procédure *ad hoc*, qui pourtant, tout comme d'ailleurs la carte d'identité électronique et l'authentification y liée, devra également être conforme au RGPD.

---

[24] Recommandation de la CPVP n° 01/2018 du 28 février 2018, point n° 101.

[25] *Ibid.*, point n° 103.

[26] Voir l'article 5, 2., du règlement EIDAS et l'article 94, 2., du RGPD.

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que le projet d'arrêté soumis pour avis doit être adapté de la façon suivante :

1. préciser les articles 2 (voir *supra*, point n° 5) et 3 (voir *supra*, point n° 6) du projet, de manière telle que le futur article 2 de l'arrêté royal du 14 septembre 2017 emploie des concepts clairs et précis, et exprime sans ambiguïté que le moyen d'identification électronique et l'authentification requis en vertu du projet en vue de l'identification électronique d'un utilisateur, enregistré ou non, du registre des gages, doivent assurer la fiabilité de l'identité revendiquée ou prétendue par celui-ci, avec un niveau de garantie élevé (voir *supra*, point n° 14), eu égard aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées qu'implique le registre national des gages (voir *supra*, points nos 12-13) ;
2. la référence au RGPD doit être omise dès lors qu'elle n'est pas utile et potentiellement même, source de confusion telle qu'introduite par le projet (voir *supra*, point n° 16).

(sé) An Machtens
Administratrice f.f.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances