



Avis n° 15/2014 du 26 février 2014

Objet: Arrêté royal portant exécution des articles du titre XVII du livre III du Code civil concernant l'utilisation du registre national des gages (CO-A-2014-007)

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 du Président du Comité de Direction du SPF Finances, Hans D'Hondt, reçue le 23/01/2014;

Vu le rapport de Monsieur Yves Roger;

Émet, le 26 février 2014, l'avis suivant :

I. CONTEXTE ET OBJET DE LA DEMANDE

1. Le Président du Comité de Direction du SPF Finances sollicite l'avis de la Commission sur le projet d'Arrêté royal (AR) exécutant les articles 26, 27, 29, 32, 34 et 35 de la loi du 11 juillet 2013 modifiant le Code civil en ce qui concerne les sûretés réelles mobilières. La Commission a émis en date du 4 juillet 2012 un avis favorable sous condition sur le projet de cette loi.
2. Cette loi du 11 juillet 2013 modifie les dispositions du Code civil relatives au gage pour permettre la constitution d'un gage sans dépossession. Lorsque ces nouvelles dispositions seront en vigueur, la dépossession de l'objet mis en gage ne constituera plus une exigence de validité du gage et son opposabilité aux tiers sera assurée par un régime de publicité via le registre des gages. Ainsi, est réglée la problématique de l'apparence de solvabilité dans le chef du constituant du gage (débiteur) sans dépossession et l'on dispose d'un moment précis permettant de trancher les conflits de rang entre créanciers.
3. Cette loi détermine notamment le responsable de traitement du registre des gages (le Service des hypothèques du SPF Finances), la finalité du registre, les données à mentionner dans le registre des gages lors de l'inscription du gage par le créancier gagiste, les données pouvant être consultables dans le registre ainsi que la durée d'enregistrement du gage au sein du registre.
4. Le présent projet d'AR exécute certaines dispositions de la loi en déterminant les modalités d'authentification des utilisateurs du registre des gages, les modalités d'enregistrement et de modification du gage au sein du registre, les catégories de personnes ou d'institutions habilitées à accéder au registre ainsi que les modalités d'accès à ce registre.
5. Seules les dispositions concernant le traitement de données à caractère personnel font l'objet d'un examen de la Commission.

II. EXAMEN

II. A. Modalités d'authentification des utilisateurs du registre des gages (art. 2 du projet d'AR).

6. L'article 2 du projet d'AR prévoit trois modes d'authentification des utilisateurs qui accèdent au registre : le module d'authentification de la carte d'identité électronique ou le cumul d'un identifiant, d'un mot de passe et du token délivré par Fedict ou encore, pour les utilisateurs enregistrés, une procédure d'authentification spécifique comprenant une gestion des rôles des utilisateurs faisant partie du groupe d'utilisateurs enregistrés.
7. Tout d'abord, le libellé du 1^{er} tiret de l'article 2 doit être adapté. Au lieu de parler d'utilisation de « l'eID avec usage du code PIN » pouvant consister soit en la signature électronique soit en l'authentification électronique, il convient d'utiliser les termes « module d'authentification de la carte d'identité électronique » étant donné qu'il s'agit du cas d'espèce visé.
8. Ensuite, dans la mesure où le registre des gages contient des données à caractère personnel révélant des informations financières sur les personnes concernées, la Commission considère que la priorité doit être donnée à l'utilisation du module d'authentification de la carte d'identité ou un système équivalent par rapport à l'usage du token afin d'assurer un niveau de sécurité adéquat. Il convient d'adapter le texte de l'article 2 pour que cette priorité y soit reflétée. L'utilisation du module d'authentification de la carte d'identité assure en effet un niveau plus élevé de sécurisation des accès en ligne à des données à caractère personnel par rapport à ce que l'usage du token citoyen permet¹.
9. Quant au 3^{ème} mode d'authentification visé (la procédure d'authentification, y compris la gestion des rôles contenue dans la convention conclue avec l'utilisateur enregistré), il ressort des informations obtenues du fonctionnaire délégué qu'elle concernera généralement des utilisateurs appartenant un organisme appelé à consulter régulièrement le registre dans le cadre de ses missions ou de la réalisation de son objet social. Pour ces utilisateurs, il est prévu que leur authentification fasse l'objet d'une convention particulière avec le SPF Finances afin que la question de la gestion des accès des utilisateurs y soit incluse. Dans le même ordre d'idées, l'usage du module d'authentification de l'Eid ou d'un système équivalent devra être utilisé dans ce cadre.

¹ Cf. à ce sujet la Recommandation d'initiative de la Commission 03/2011 relative à la prise de copie des cartes d'identité ainsi qu'à leur utilisation et à leur lecture électronique.

Par ailleurs, le responsable de traitement du registre devra s'assurer de la qualité du système de gestion des utilisateurs en place (audits à réaliser), de la possibilité pour lui d'avoir accès sur demande et sans délai aux fichiers logs des accès afin de pouvoir déterminer qui a eu accès au registre, quand et pourquoi ainsi que du caractère non modifiable de ces fichiers. Il importe par ailleurs de veiller à ce que, parmi ces utilisateurs enregistrés, seuls les agents ou membres du personnel qui en ont besoin en raison de leur fonction disposent d'un droit d'accès au registre. Pour le surplus, la Commission renvoie à sa recommandation 01/2008 relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public.

II.B. Détermination des modalités selon lesquelles un gage peut être enregistré dans le registre, modifié, renouvelé ou radié (art.4 à 7 du projet d'AR)

10. L'article 4 du projet d'AR prévoit que, pour enregistrer son gage dans le registre, le créancier gagiste utilisera un formulaire web à compléter.
11. Parmi les données d'identification des personnes physiques concernées (le créancier gagiste, le cas échéant son représentant, le constituant du gage) à y insérer figurent leurs nom, deux 1^{ers} prénoms, code postal et commune, numéro BCE lorsqu'elle en dispose et à défaut, leur date de naissance et numéro d'identification du Registre national.
12. Tout d'abord, pour éviter toute imprécision et/ou erreur dans l'identification, il convient de préciser que le code postal et la commune à mentionner sont ceux de la résidence principale de la personne physique concernée.
13. Ensuite, le Roi ne peut imposer a priori la communication obligatoire du numéro d'identification du Registre national par le créancier gagiste étant donné que ce dernier peut ne pas être habilité à utiliser ledit numéro. Par conséquent, il convient également de modifier le libellé de l'article 4, 1^o,a) sur ce point en conditionnant la communication de ce numéro au fait que le créancier gagiste soit autorisé à l'utiliser à cette fin.
14. Quant au responsable de traitement du registre des gages (le service des hypothèques de l'Administration générale de la documentation patrimoniale du SPF Finances), il est habilité à utiliser ce numéro sur base de l'AR du 25 avril 1986² étant donné qu'il est le

² AR du 25 avril 1986 autorisant certaines autorités du Ministère des Finances à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques

successeur de l'administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines du SPF Finances.

15. Nonobstant le fait que la loi précitée de 2013 prévoit que le créancier répond des dommages résultant de l'inscription de données erronées dans le registre, le service des hypothèques, responsable de traitement du registre, sera à même de vérifier la qualité des données d'identification des personnes physiques. En vertu de l'AR du 27 septembre 1984, il est habilité à accéder au Registre national. Cette obligation de veiller à la qualité des données et, si nécessaire, à leur mise à jour est prévue à l'article 4 de la LVP et est sanctionnée pénalement par l'article 39, 1° de la loi vie privée.
16. Quant aux autres données devant être communiquées par le créancier gagiste énumérées à l'article 4 du projet d'AR (catégorie à laquelle appartient le bien mis en gage – bien d'entreprise, mobilier corporel ou incorporel –, sa désignation précise telle que reprise dans le contrat de gage écrit, désignation des créances garanties), elles n'appellent pas de remarques particulières étant donné qu'il s'agit des données déjà énumérées aux articles 29 et 30 de la loi précitée de juillet 2013, celles-ci étant par ailleurs pertinentes au vu de la finalité du registre. Il importe en effet de pouvoir cerner la portée du gage opposable au tiers de par son inscription dans le registre des gages.
17. L'article 5 du projet d'AR prévoit la mention par le créancier gagiste d'une adresse de courrier électronique qui pourra être utilisée comme moyen de communication pour solliciter des renseignements complémentaires concernant le gage enregistré. Le projet d'AR prévoit en son article 12 que cette adresse de courrier électronique figurera à cette fin parmi les données communiquées aux personnes consultant le registre des gages.
18. La Commission considère que cette disposition présente l'inconvénient du point de vue de la protection des données de laisser une ouverture quant aux informations relatives à un gage qui seront communiquées à des tiers et de laisser à ce sujet toute marge de manœuvre possible aux créanciers gagistes avec le risque que des informations dépassant l'intérêt de la publicité devant être accordée aux données du registre ne soient communiquées en violation du droit à la protection de la vie privée du constituant du gage. Par ailleurs, les seules catégories de données du registre pouvant être consultables sont déterminées par l'article 31 de la loi précitée de 2013. Le Roi n'est pas habilité à en déterminer d'autres. Il ressort des informations obtenues du fonctionnaire délégué que l'article 5 du projet d'AR va être supprimé. La Commission en prend acte. L'article 12 du projet d'AR devra donc être adapté en conséquence.

19. En lieu et place, il pourrait être prévu qu'une adresse de contact soit communiquée par le créancier gagiste au responsable de traitement du registre afin que ce dernier puisse le cas échéant l'avertir d'une erreur ou d'un problème relevé au niveau des données d'identification des personnes concernées (cf. point 15), lequel risquant de mettre à mal l'opposabilité aux tiers du gage.
20. L'article 6 du projet d'AR prévoit que seul le créancier gagiste ayant inscrit le gage peut modifier, renouveler ou radier l'inscription. A ce sujet, la Commission renvoie à ses remarques émises aux points 15 et 19 concernant la responsabilité incombant au responsable de traitement du registre sur base de l'article 4, §1^{er}, 4^o de la loi vie privée.

II.C. Détermination des catégories de personnes habilitées à consulter le registre ainsi que des modalités de consultation du registre.

21. Le registre des gages constitue un registre public. Il est constitué pour assurer l'opposabilité aux tiers des sûretés réelles qu'il contient. Ceci étant, dans la mesure où il contient des données à caractère personnel, la loi vie privée s'applique à ce registre.
22. Toute communication de données à caractère personnel contenues dans ce registre doit constituer une utilisation des données conforme à la finalité pour laquelle il a été mis en place. Il ressort des articles 15, 24 et 26 de la loi précitée du 11 juillet 2013 que le but est d'assurer la publicité des gages sans dépossession à l'égard des tiers qui, à titre professionnel³, sont susceptibles de se porter acquéreurs du bien gagé ainsi qu'à l'égard de créanciers gagistes potentiels voulant vérifier de quel rang ils pourraient bénéficier sur le bien.
23. Il importe que les catégories de personnes pouvant consulter le registre des gages soient déterminées strictement sur base de la finalité pour laquelle le registre est constitué. Dans la mesure où celui-ci contient des informations financières sur les personnes concernées, il y a un risque qu'il soit détourné pour la constitution de listes noires ou à des fins de prospection commerciale.
24. En exécution de l'article 34 de la loi précitée du 11 juillet 2013, le projet d'AR détermine en son article 8 les catégories de personnes habilitées à consulter. Les 3 premières catégories de personnes n'appellent pas de remarque étant donné qu'il s'agit des

³ Au vu des articles 24 et 25 de la loi du 11 juillet 2013, seules les personnes agissant dans le cadre de leur activité professionnelle dispose d'un intérêt légitime à la consultation du registre. L'application de l'article 2279 du Code civil est en effet exclue pour ces personnes.

personnes concernées elles-mêmes dont les données sont reprises dans le registre ou de leur représentant.

25. Quant à la 4^{ème} catégorie (les « *utilisateurs enregistrés* » définis comme étant les « *utilisateurs ayant conclu une convention, avec le teneur du registre des gages, concernant l'utilisation du registre des gages, y compris l'authentification et la gestion des rôles de son personnel* »), la Commission considère cette notion est définie de manière trop vague et sur base d'un critère (la conclusion d'une convention avec le responsable de traitement du registre des gages concernant l'utilisation dudit registre) non pertinent au regard de la finalité pour laquelle le registre peut être consulté. Il ressort des informations obtenues auprès du fonctionnaire délégué que sont visés les utilisateurs appartenant à un organisme appelé à consulter régulièrement le registre dans le cadre de ses missions (juges des saisies) ou de la réalisation de son objet social (banques, compagnies d'assurances).
26. La délégation au Roi sur ce point ne peut pas être considérée comme réalisée et elle ne présente par ailleurs aucune garantie en termes de protection des données à caractère personnel. Il convient de revoir le libellé de cette catégorie en y insérant un critère pertinent sur base de la finalité pour laquelle le registre est constitué. Une formulation satisfaisante sur ce point pourrait être la suivante : les utilisateurs enregistrés qui, en raison de leur mission de service public ou de leur objet social, doivent pouvoir consulter régulièrement le registre afin de déterminer le rang dont ils disposeraient sur un bien gagé au vu de leur qualité de candidat créancier gagiste potentiel dans le cadre de leur activité professionnelle ou encore les utilisateurs enregistrés qui, dans le cadre de leur mission de service public, doivent régler les situations de concours entre créanciers.
27. Le règlement de la situation de concours entre différents créanciers sur un bien gagé n'apparaît pas en tant que tel comme une finalité du registre des gages. Ceci étant, dans la mesure où la date d'inscription d'un gage constitue un élément crucial au regard de l'opposabilité du gage au tiers, cette finalité d'utilisation du registre peut être considérée comme compatible. La Commission recommande toutefois qu'au titre de la transparence, cette finalité soit explicitement reprise dans le présent projet d'AR.
28. Quant à la 5^{ème} catégorie (les notaires, les avocats et les huissiers de justice), il ressort des informations obtenues auprès du fonctionnaire délégué que ces professions sont visées dans la mesure où elles agiront en tant que mandataires du créancier gagiste pour réaliser l'inscription du gage dans le registre ou encore dans la mesure où elles interviendront en cas de litige ou de surendettement dans le cadre des discussions sur le

concours entre créanciers disposant d'un gage sur un même bien. La 1^{ère} hypothèse visée (activité de mandataire du créancier gagiste) est déjà couverte par la seconde catégorie visée par l'article 8 du projet d'AR. Sur base de la 2^{nde} hypothèse, il apparaît compatible à la finalité du registre que les professions visées accèdent au registre dans la mesure où ces professions sont amenées à intervenir dans les litiges dans lesquels il convient de régler des cas de concours entre créanciers.

29. Toutefois, afin de se prémunir contre détournement de finalité du registre par ces professions, il convient que soit précisé dans l'article 8 en projet d'une part, le type d'activités pour lesquelles ces professions accéderont au registre et d'autre part, que leur accès se fera par l'intermédiaire respectivement de la Fédération des Notaires, de la Chambre nationale des huissiers de justice et de leur Ordre (OBFG , Vlaamse balie) afin que ces derniers puissent assurer dans ce cadre leur rôle de tiers de confiance (vérification du caractère légitime des consultations effectuées par leurs membres,...⁴). La commission renvoie pour le surplus à sa remarque émise au point 24 concernant le caractère implicite de l'utilisation du registre pour cette dernière finalité.
30. Quant à la 6^{ème} catégorie de personne habilitée à consulter le registre des gages (*« chacun qui indique qu'il a un intérêt légitime à se renseigner concernant un bien mobilier du constituant du gage en ce qui concerne ce bien »*), il s'agit d'une catégorie fourre-tout.
31. Tout en étant consciente qu'il convient d'éviter d'omettre des catégories de personnes qui pourraient légitimement consulter le registre, la Commission considère qu'il convient de revoir le libellé de cette catégorie de personnes sur base du critère devant prévaloir à ce sujet à savoir, la/les finalités pour laquelle (lesquelles) le registre des gages est constitué. La formulation suivante pourrait être satisfaisante à cet égard : les personnes qui, à titre professionnel, sont susceptibles de se porter acquéreuse d'un bien à propos duquel elle souhaite faire une recherche ou de bénéficier d'un gage à leur profit sur ce bien.
32. L'article 9 du projet d'AR détermine les critères de recherche qui devront être utilisés lors de la consultation du registre des gages à savoir, les données d'identification du constituant du gage et la désignation de la catégorie du ou des biens grevés.

⁴ Cf. à ce sujet la recommandation de la Commission de protection de la vie privée 02/2010 du 31 mars 2010 concernant le rôle de protection de la vie privée des tiers de confiance lors de l'échange de données.

33. Dans la mesure où la personne qui fait une recherche dans le registre des gages aura eu un 1^{er} contact avec le constituant du gage étant donné qu'elle est son acquéreuse ou créancière gagiste potentielle, il est indiqué que l'identification du constituant du gage constitue un critère de recherche. Ceci étant, en ce qui concerne l'utilisation du numéro d'identification du Registre national, la Commission renvoie à sa remarque émise ci-dessus au point 13 du présent avis.
34. En ce qui concerne le second critère de recherche (catégorie du bien, soit bien d'entreprise –fonds de commerce ou exploitation agricole – soit bien corporel mobilier soit bien corporel immobilier), la Commission relève le caractère vague de ce critère de recherche. Ceci étant, elle comprend les arguments avancés à ce sujet par le fonctionnaire délégué. Il convient d'éviter de rendre hasardeuse les recherches dans le registre (et par là même que le but du registre d'assurer l'opposabilité aux tiers des gages ne soit pas atteint) en exigeant une description précise du bien comme critère de recherche étant donné que cela ne correspondrait peut-être pas à la description reprise dans le registre qui a été insérée par le créancier gagiste et qui doit, selon l'article 29 de la loi, correspondre à la description reprise dans le contrat de gage.
35. Afin qu'un contrôle sur les accès au registre puisse être assuré, la Commission considère que, parmi les modalités d'accès déterminées par l'AR, figurent également l'insertion par le consultant du motif pour lequel l'accès au registre est réalisé. Ceux-ci peuvent être en partie prédéterminés sur base des finalités du registre. Ainsi, des contrôles pourront être réalisés par le responsable de traitement ainsi que les tiers de confiance afin de contrôler que le registre est utilisé conformément ou de manière compatible aux finalités pour lesquelles il est constitué. A l'instar de ce qui est prévu en matière de consultation du Cadastre, un article prévoyant la possibilité pour le service des hypothèques de rejeter une demande de consultation si, d'après le but poursuivi, il en résulte que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de la vie privée de la personne concernée doit être inséré dans le projet d'AR.
36. De même que ce qui est de mise pour les consultations du Registre national, la Commission réitère⁵ sa demande que soit également insérée une disposition prévoyant que les constituants de gage ont la possibilité de prendre connaissance par voie électronique ou autre des personnes qui ont consulté leurs données dans le registre durant les 6 derniers mois. Le projet d'AR doit être complété sur ce point.

⁵ Cf. Point 27 de son avis 22/2012

37. Par ailleurs, afin d'assurer un bon degré de transparence de la réalisation d'une inscription dans le registre à l'égard du constituant du gage et de se prémunir contre le risque d'inscription abusive, la Commission souhaite que le constituant du gage soit systématiquement informé de l'inscription. L'article 13 du projet d'AR pourra être complété en ce sens en prévoyant que le document faisant état d'une inscription, modification et/ou d'un renouvellement au sein du registre soit également communiqué au constituant du gage.
38. Pour le surplus, la Commission rappelle que l'article 36 bis de la loi vie privée sera d'application pour les communications électroniques de données à caractère personnel émanant du registre des gages et que, par conséquent, elles devront faire l'objet d'une autorisation préalable du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale.
39. En ce qui concerne les types de données communiquées suite à une consultation du registre (art. 12 en projet), la Commission attire l'attention de l'auteur du projet de loi sur le fait qu'il conviendra de veiller à ce que le numéro d'identification du Registre national des personnes concernées ne fasse pas partie des données consultables par des personnes non autorisées à utiliser ledit numéro.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un avis favorable sur les dispositions en projet moyennant la prise en compte de ses remarques, à savoir :

- i. adaptation du libellé de l'article 2, 1^{er} tiret du projet d'AR en utilisant les termes « module d'authentification de la carte d'identité électronique » et en accordant la primauté à l'utilisation de l'Eid ou d'une technique équivalente comme moyen d'authentification (points 7 à 9) ;
- ii. Révision de la détermination de la 4^{ème} et de la 6^{ème} catégories de personnes habilitées à consulter le registre conformément aux points 26 et 31;
- iii. Précision dans l'AR du type d'activités pour lesquelles la 5^{ème} catégorie de personnes est habilitée à consulter le registre et précision que leur consultation se fait via un organisme intermédiaire tel qu'explicité au point 29 ;
- iv. Insertion d'un droit d'accès au profit du constituant du gage de prendre connaissance des personnes ayant consulté ses données dans le registre durant les 6 derniers mois et adaptation de l'article 13 du projet d'AR en prévoyant l'information systématique du constituant du gage du fait que l'inscription a été faite, modifiée ou renouvelée dans le registre (points 36 et 37) ;

Pour le surplus, la Commission recommande la prise en compte des remarques suivantes :

- i. Précision des données « code postal et commune » utilisées aux articles 4 et 9 en projet (point 12) ;
- ii. Modification du libellé de l'article 4, 1^o, a) en projet en conditionnant la communication du numéro de RN par le créancier gagiste au fait qu'il soit autorisé à l'utiliser à cette fin ainsi que du libellé de l'article 9, 1^o, a) en projet déterminant les critères de recherche dans le registre à la même condition (dans le chef de la personne consultant le registre) (points 13 et 29);
- iii. Suppression de l'article 5 en projet et adaptation de l'article 12 en conséquence (point 18 et 19) ;
- iv. Insertion dans l'AR de la finalité du registre consistant à permettre de régler les situations de concours entre différents créanciers sur un même bien (point 27) ;
- v. Insertion du motif de consultation du registre comme critère de recherche (point 35) ;
- vi. Adoption de mesures visant à éviter toute communication du numéro d'identification du Registre national à des personnes non autorisées à l'utiliser (point 38).

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere