



Avis n° 151/2019 du 4 septembre 2019

Objet: Projet d'arrêté royal relatif à la demande de renseignements hypothécaires par des notaires et des utilisateurs enregistrés et à leur délivrance par l'Administration générale de la Documentation patrimoniale (CO-A-2019-155)

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 M. De Croo, Ministre des finances, reçue le 18 juillet 2019, les informations complémentaires reçues le 12 août 2019 et le 22 août 2019 ;

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

Émet, le 4 septembre 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 18 juillet 2019, le Ministre des finances (ci-après, le demandeur) a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'Arrêté royal *relatif à la demande de renseignements hypothécaires par des notaires et des utilisateurs enregistrés et à leur délivrance par l'Administration générale de la Documentation patrimoniale* (ci-après, le projet d'Arrêté royal).

Contexte

2. Le projet d'Arrêté royal régit la délivrance de « *renseignements hypothécaires* » (article 1 4° du projet d'Arrêté royal). Il s'agit de « *certificats hypothécaires* » ainsi que des copies ou extraits de ces certificats (Ibid).

3. Le « *certificat hypothécaire* » est défini comme « *un document qui renseigne relativement à la personne, aux biens et à la période mentionnée dans la demande, outre les mentions marginales, les inscriptions grevant les biens, les actes transcrits ainsi que la désignation des exploits de commandement et de saisie, compte tenu du type de formalités souhaitées par le demandeur* » (article 1, 5° du projet d'Arrêté royal).

4. Le projet d'Arrêté royal prévoit la mise à disposition par le SPF Finances d'une application afin que les demandeurs puissent obtenir les renseignements hypothécaires par voie électronique (article 2 du projet d'Arrêté royal). En cas de force majeure ou de dysfonctionnement technique, il est prévu que la demande puisse être faite en format papier ou via demande électronique envoyée à une boîte aux lettres électronique sécurisée de l'administration.

5. Le projet d'Arrêté royal se focalise sur les demandes effectuées par les « *demandeurs* » définis comme étant « *un notaire ou un autre utilisateur enregistré* » (article 1, 3° du projet d'Arrêté royal).

6. Les dispositions pour lesquelles l'avis est demandé sont les articles 1 à 3, 5 à 15 et 16 du projet d'Arrêté royal. Dans son avis ci-dessous, l'Autorité concentre son attention sur les dispositions qui appellent commentaire du point de vue de la protection des données à caractère personnel.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

(1) Applicabilité du RGPD

7. Des traitements de données à caractère personnel sont réalisés dans la mesure où les « *renseignements hypothécaires* » visés dans le projet d'Arrêté royal se rapportent à une personne physique identifiée ou identifiable au sens de l'article 4.1 du RGPD. Le traitement envisagé consiste en la délivrance de ces renseignements hypothécaires aux demandeurs.

(2) Responsable de traitement

8. Pour rappel, le responsable du traitement est défini comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement* » (article 4.7 du RGPD). L'article 4.7 du RGPD dispose que lorsque les traitements et les moyens d'un traitement de données sont déterminés par la réglementation, comme c'est le cas en l'espèce, le responsable du traitement peut être désigné par la réglementation.

9. Le projet d'Arrêté indique que le « *Service public fédéral Finances, représenté par le Président du Comité de direction, est le responsable du traitement* » au sens du RGPD (article 2 § 3 du projet d'Arrêté royal). L'Autorité recommande de préciser de quel traitement de données à caractère personnel il s'agit, soit explicitement soit par renvoi interne aux alinéas pertinents du projet d'arrêté (par exemple, le traitement de données visé à l'article 2 al. 1 du projet d'arrêté). L'Autorité comprend qu'il s'agit du traitement visé par le projet d'Arrêté royal, consistant en la délivrance de renseignements hypothécaires, à partir d'une base de données dont le SPF Finances est également responsable de traitement.

10. De manière apparemment contradictoire, à l'article 11 § 3 du projet d'Arrêté royal, il est indiqué que « *le demandeur est le responsable du traitement* » au sens du RGPD. Cette affirmation étant faite dans le contexte d'une disposition consacrée à la délivrance des renseignements hypothécaires, l'Autorité suppose que le législateur vise ici (a) la transmission par le demandeur au SPF Finances de données personnelles relatives aux biens immobiliers ou à leurs propriétaires ou futurs acquéreurs dans le cadre de sa demande de renseignements hypothécaires sur pied du Chapitre 2 de l'Arrêté royal (par exemple, les coordonnées des propriétaires au sujet desquels une recherche est sollicitée sur pied de l'article 7 du projet d'Arrêté royal) et/ou (b) le traitement des données hypothécaires après leur délivrance au demandeur.

11. Dans tous les cas, l'Autorité recommande de préciser à l'article 11 § 3 quels sont les traitements de données visés par ce paragraphe.

(3) Base juridique

12. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base juridique au sens de l'article 6 du RGPD.

13. Le projet d'Arrêté royal vise à exécuter les articles 142 et 144 de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851 en ce qui concerne la délivrance de renseignements hypothécaires. Ces dispositions de la loi hypothécaire offrent au Roi la faculté de préciser les modalités suivantes :

- la manière dont sont désignées dans toute demande de certificat, les personnes physiques ou morales qui y sont renseignées ainsi que les immeubles concernés ;
- les formes matérielles et le contenu des certificats dont un « *extrait, une copie ou un certificat* » sont sollicités ;
- les conditions de forme des « *copies, extraits ou certificats* »¹.

14. La délivrance de renseignements hypothécaires est en outre prévue par l'article 127 de la Loi hypothécaire, qui confère une base légale au projet d'Arrêté soumis pour avis : « *L'Administration générale de la Documentation patrimoniale est tenue de délivrer des certificats constatant les mutations et concessions de droits réels, ainsi que les baux consentis par tous individus indiqués dans les réquisitions écrites qui leur sont faites à cette fin. Elle est également tenue de délivrer à tout requérant copie des inscriptions ou transcriptions existantes, ou des certificats constatant qu'il n'en existe point. (...)* »).

¹ « [Art. 142](#) de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851 : § 1er. Le Roi détermine la manière dont sont désignées, dans toute demande de certificat, les personnes physiques ou morales, dans le chef desquelles les renseignements sont requis ainsi que les immeubles concernés.

§ 2. Les personnes autorisées à effectuer une demande de certificat auprès de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale utilisent, le cas échéant, le numéro d'identification du registre national des personnes physiques dans le chef desquelles les renseignements sont requis, comme critère de recherche, pour autant néanmoins qu'elles soient visées à l'article 5, § 1er de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. » ; [Art. 144](#) de cette même loi : « Le Roi peut : [...] ; 2° déterminer les formes matérielles et le contenu de toute réquisition de copie, extrait ou certificat ; Il peut prescrire l'utilisation de formules dont le ministre des Finances arrête le modèle ; le Roi peut, pour les demandes ou catégories de demandes qu'Il désigne, déterminer qu'elles peuvent ou doivent être introduites de manière dématérialisée, ainsi que les modalités de leur introduction ;

3° fixer les conditions de forme des copies, extraits ou certificats délivrés par l'Administration générale de la Documentation patrimoniale ; le Roi peut déterminer que les copies, extraits ou certificats qu'Il désigne, peuvent ou doivent être délivrés de manière dématérialisée, ainsi que les modalités de leur délivrance. »

15. L'Autorité estime que le traitement de données personnelles envisagé peut être considéré comme étant nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable de traitement au sens de l'article 6.1, e du RGPD.

16. Une clarification est toutefois souhaitée en ce qui concerne la base juridique de la « convention » à laquelle il est fait référence dans deux dispositions du projet d'Arrêté royal. Il en est question à travers la notion d' « *utilisateur enregistré* », défini à l'article 1 3° comme « *un utilisateur qui a conclu une convention avec l'administration au sujet de la demande et de la délivrance de renseignements hypothécaires conformément aux dispositions du présent arrêté* ». L'article 6.2 du projet d'arrêté indique en outre que cet utilisateur enregistré devra être identifié au moyen des " *données mentionnées dans la convention* ». Or, les modalités de cette convention ne sont prévues ni le projet d'Arrêté royal ni dans la loi hypothécaire du 16 décembre 1851 auquel cet arrêté donne exécution.

17. Selon les explications complémentaires fournies par le demandeur, il s'agit d'une convention qui devra être conclue entre l'Administration générale de la Documentation patrimoniale et l'utilisateur - personne physique ou morale - qui souhaite faire usage de l'application mise à disposition par le SPF Finances pour demander et délivrer les renseignements hypothécaires, et les modalités de cette convention devront être déterminées par le ministre compétent pour les Finances ou son délégué.

18. Afin d'assurer la base juridique nécessaire aux traitements de données qui seront réalisés selon les modalités prévues dans cette convention, l'Autorité approuve la suggestion du demandeur, proposant d'insérer l'alinéa suivant dans le projet d'Arrêté royal : « *Le ministre compétent pour les Finances ou son délégué établit le texte type de cette convention* » visée à l'article 1 3° du projet d'Arrêté royal.

19. Quant à la collecte et le traitement par les notaires ou autres demandeurs de données personnelles relatives aux biens ou personnes au sujet desquelles une demande de renseignements hypothécaire est introduite, ces responsables de traitement doivent bien entendu disposer d'une base légale adéquate pour traiter les données qu'ils soumettent au SPF Finances, dans le cadre par exemple de l'exécution d'une mission d'intérêt public (art. 6. 1, e RGPD), d'un contrat (art. 6.1, b RGPD) ou de leur intérêt légitime (art. 6.1,f RGPD) (voir aussi les remarques au sujet de ce traitement ci-dessus au § 10).

(4) Finalité

20. Les finalités d'un traitement doivent être déterminées et explicites, en application de l'article 5.1.b du RGPD.

21. Selon les explications complémentaires fournies par le demandeur sur base de l'économie de la loi hypothécaire, la publicité hypothécaire, qui s'extériorise par la délivrance de renseignements hypothécaires de type « *certificats* » ou « *copies des inscriptions ou transcriptions* », a pour but essentiel de mettre à la disposition du public une documentation immobilière qui traduise la réalité juridique : la finalité de la documentation hypothécaire est la publicité de l'information qu'elle contient afin que tout un chacun puisse procéder en toute confiance à une transaction immobilière pour les créanciers potentiels que pour les créanciers éventuels et pour les futurs acheteurs.

22. Comme précisé dans la doctrine fournie par le demandeur, cette publicité ne consiste pas en la communication au public des registres du bureau des hypothèques, mais permet seulement aux personnes qui le souhaitent d'obtenir, sans avoir à justifier d'aucun intérêt, soit la copie des inscriptions ou transcriptions hypothécaires, soit un simple certificat indiquant ces formalités².

23. Compte tenu de ce qui précède, toute utilisation ultérieure de renseignements hypothécaires par les destinataires de cette information devra faire l'objet d'un examen de compatibilité avec la finalité (publicité) pour laquelle ces données personnelles ont été collectées et traitées initialement, conformément aux règles énoncées à l'article 6.4 du RGPD³. Dans le contexte où le projet d'arrêté royal a pour objet la délivrance de renseignements cadastraux à des notaires ou autres « *utilisateurs enregistrés* », les finalités de traitement par ces personnes devront donc en principe être compatibles avec les finalités de traitement initiales des renseignements cadastraux concernés.

(5) Proportionnalité

24. L'article 5.1.c) du RGPD dispose que les données à caractère personnel doivent être limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ("minimisation des données").

² E. GENIN, « *Traité des hypothèques et de la transcription* », Bruylant, 1980, 113.

³ Article 6.4 du RGPD : « *Lorsque le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées n'est pas fondé sur le consentement de la personne concernée ou sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, le responsable du traitement, afin de déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées, tient compte, entre autres: a) de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé; b) du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation entre les personnes concernées et le responsable du traitement; c) de la nature des données à caractère personnel, en particulier si le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel, en vertu de l'article 9, ou si des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions sont traitées, en vertu de l'article 10; d) des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées; e) de l'existence de garanties appropriées, qui peuvent comprendre le chiffrement ou la pseudonymisation.* »

25. En ce qui concerne les destinataires des renseignements hypothécaires, les termes de l'article 127 de la loi hypothécaire⁴ sont clairs et imposent à l'Administration générale de la Documentation patrimoniale de délivrer des informations hypothécaires à toute personne qui en fait la demande sans qu'elle n'ait à justifier d'un quelconque intérêt⁵.

26. Comme l'expose le demandeur dans les informations complémentaires fournies, les droits réels ayant vocation à être opposables à tous les tiers, ils doivent dès lors être connus par tous ceux qui en font la demande.

27. En ce qui concerne les catégories de données que le demandeur doit transmettre au SPF Finances selon le projet d'Arrêté royal, l'Autorité est d'avis qu'elle sont proportionnelles aux finalités de traitement, à l'exception de la donnée « résidence » que les notaires doivent introduire sur pied de l'article 6 § 1, 1^o (b) du projet d'Arrêté royal. L'Autorité comprend que le responsable de traitement n'a pas l'intention d'exiger des notaires qu'ils indiquent leur résidence privée dans le formulaire et qu'il s'agit ici d'une traduction française tronquée de la même disposition en version néerlandophone où la mention du lieu d'établissement/résidence professionnelle est requise (traduction libre de la notion de « standplaats » à l'article 6 § 1, 1^o (b) du projet d'Arrêté royal version NL).

28. Compte tenu de ce qui précède, et sous réserve de la correction de l'article 6 § 1, 1^o (b) (version FR), l'Autorité considère que le traitement de données personnelles prévu dans projet d'Arrêté royal répond à l'exigence de proportionnalité.

(6) Utilisation du numéro de Registre national

29. L'article 6 § 3 du projet d'arrêté royal précise que la demande de certains types de certificats hypothécaires doit comporter « si le demandeur l'a et peut l'utiliser, le numéro de Registre national ». L'Autorité fait remarquer qu'en vertu de l'article 8, § 1^{er} de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*, tel que modifié par l'article 14 de la loi du 25 novembre 2018 *portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population*, il appartient exclusivement au Ministre de l'Intérieur d'autoriser l'utilisation du numéro de Registre national⁶.

⁴ Voir § 13 note de pas de page 1 ci-dessus.

⁵ L'expression « *personnes autorisées* » au § 2 de l'article 142 (inséré par la loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés) semble quelque peu malheureuse étant donné que les renseignements hypothécaires sont délivrés à toute personne qui le requiert sans qu'elle ait à justifier d'un quelconque intérêt et qu'une autorisation préalable ne soit nécessaire.

⁶ Article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*, tel que modifié par l'article 14 de la loi du 25 novembre 2018 *portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population*, M.B. du 13 décembre 2018.

30. Les autorisations qui ont été accordées par le passé gardent leur validité juridique en vertu de l'article 111, premier alinéa de la LCA.

(7) Délais de conservation

31. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel 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 traitées.

32. En ce qui concerne le délai de conservation des renseignements hypothécaire par le SPF Finances (responsable de traitement), l'Autorité invite le demandeur à renseigner dans le projet d'arrêté un délai de conservation maximum soit de manière explicite, soit par référence à la législation où ce délai est prévu, le cas échéant, de manière fonctionnelle (par exemple, compte tenu des délais de prescription applicables).

(8) Mesures de sécurité

33. L'article 32 du RGPD oblige le responsable du traitement à prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel. Ces mesures doivent assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu, d'une part, de l'état des connaissances en la matière et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.

34. L'article 32 du RGPD se réfère à cet égard à plusieurs exemples de mesures afin d'assurer, au besoin, un niveau de sécurité adapté au risque :

- la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;
- des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes de traitement ;
- des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;
- une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement.

35. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la Recommandation de la Commission de la protection de la vie privée⁷ visant à prévenir les fuites de données et au document « Mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel »⁸. L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès⁹.

**Par ces motifs,
L'Autorité,**

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

- § 9 : lorsque le projet d'Arrêté indique que le « *Service public fédéral Finances, représenté par le Président du Comité de direction, est le responsable du traitement* » au sens du RGPD (article 2 § 3 du projet d'Arrêté royal), l'Autorité recommande de préciser de quel traitement de données à caractère personnel il s'agit, soit explicitement soit par renvoi interne aux alinéas pertinents du projet d'arrêté (par exemple, le traitement de données visé à l'article 2 al. 1 du projet d'arrêté) ;
- § 10 : lorsque le projet d'Arrêté indique que le « demandeur est responsable du traitement » au sens du RGPD (article 11 du projet d'Arrêté royal), l'Autorité recommande de préciser de quel traitement de données à caractère personnel il s'agit ;
- § 18 : insérer l'alinéa suivant: « *Le ministre compétent pour les Finances ou son délégué établit le texte type de cette convention* » ;
- § 27 : rectifier la traduction de la notion de « standplaats » à l'article 6 § 1, 1° (b) : résidence professionnelle ou lieu d'établissement et non simplement la résidence
- § 32 : préciser le délai de conservation des renseignements hypothécaires par le SPF Finances.

⁷ Recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2013 du 21 janvier 2013 *relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données*

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013.pdf).

⁸ Mesures de référence de la Commission de la protection de la vie privée en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, Version 1.0,

https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_scurite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf).

⁹ Voir également la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2008 du 24 septembre 2008 *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public*

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf).

Plusieurs instances peuvent proposer à cet effet des solutions technologiques adaptées (comme par exemple la Banque carrefour de la Sécurité sociale).

Attire l'attention du demandeur sur l'importance du respect de l'article 32 RGPD et l'obligation qui incombe au responsable du traitement de prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances