



Avis n° 155/2019 du 4 septembre 2019

Objet : avis de l'Autorité concernant les articles 2 à 9 inclus de l'arrêté royal *portant exécution des articles 2, alinéa 3, 5 et 8, alinéa 2 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe* (CO-A-2019-158)

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 "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le 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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Alexander De Croo, Ministre fédéral des Finances et de la Coopération au développement, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale , reçue le 25 juillet 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 25 juillet 2019, Monsieur Alexander De Croo, Ministre fédéral des Finances et de la Coopération au développement, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale (ci-après "le demandeur") a sollicité l'avis de l'Autorité sur les articles 2 à 9 inclus de l'arrêté royal *portant exécution des articles 2, alinéa 3, 5 et 8, alinéa 2 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe* (ci-après "l'arrêté").

Contexte

2. L'arrêté exécute un certain nombre de dispositions qui sont reprises dans le *Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe* (ci-après "la loi"). Ces dispositions traitent de l'obligation du bailleur d'enregistrer les contrats de bail auprès du Service public fédéral Finances. La loi dispose que les contrats de bail conclus doivent être enregistrés (article 2, alinéa 1). L'arrêté exécute la loi en définissant les modalités et les formalités qui doivent être remplies lors de la présentation des contrats de bail à l'enregistrement auprès du SPF Finances. Les contrats de bail peuvent être présentés à l'enregistrement aussi bien sous forme dématérialisée que sous forme papier. L'arrêté précise où, comment et via quels formulaires l'enregistrement doit être effectué et quelles données les actes présentés à l'enregistrement doivent contenir.
3. Les contrats de bail et les formulaires qui sont présentés à l'enregistrement contiennent des données à caractère personnel. L'enregistrement implique dès lors un traitement de données à caractère personnel.
4. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité sur les articles 2 à 9 inclus de l'arrêté. Par conséquent, l'Autorité limitera son avis à ces articles.
5. L'article 2 de l'arrêté dispose que les actes visés à l'article 5, alinéa 1^{er}, a) de la loi doivent être présentés à l'enregistrement en utilisant le formulaire repris à l'annexe 1. L'acte qui relève de l'article 5, alinéa 1^{er}, a) est : l'acte portant bail, sous-bail ou cession de bail d'immeubles ou de parties d'immeubles situés en Belgique, affectés exclusivement au logement d'une famille ou d'une personne seule. Les actes susmentionnés doivent donc être présentés à l'enregistrement auprès du SPF Finances en utilisant le formulaire repris en annexe 1 de l'arrêté.
6. L'article 3 de l'arrêté dispose que le formulaire repris à l'annexe 2 de l'arrêté doit être utilisé pour présenter un état des lieux auprès du SPF Finances. Un état des lieux contient des

informations relatives à la situation de fait, un état de constatation d'un bien immobilier à un moment déterminé. Selon l'article 4 de l'arrêté, l'acte portant sous-bail, cession ou résiliation d'un bail doit être présenté à l'enregistrement en suivant le formulaire repris à l'annexe 3 de l'arrêté.

7. L'article 5 détermine comment et où les contrats de bail peuvent être présentés sur support papier à l'enregistrement. La présentation de contrats de bail sur support papier se fait via les bureaux compétents pour l'enregistrement. Le contrat sur support papier peut être présenté en déposant une copie de l'acte et des annexes à l'infocenter du SPF Finances. L'article 6 dispose que les contrats envoyés via la poste pour l'enregistrement doivent être transmis au centre de scanning du SPF Finances. Selon l'article 7, la relation de l'enregistrement peut être consultée par les parties à l'acte via "MyMinfin". Si l'on choisit de recevoir la confirmation de l'enregistrement via la poste à l'adresse du domicile, c'est également possible.
8. L'article 8 comprend une énumération des données que doit contenir une relation d'enregistrement de bail, sous-bail, cession et résiliation d'un bail. Il s'agit : du type d'acte, du code-barres de l'acte, du numéro de la référence de l'enregistrement, de l'identité des personnes mentionnées dans le formulaire sous les rubriques "bailleurs " et "locataires", pour la personne physique, les données d'identité sont ses nom, premier prénom, domicile, lieu et date de naissance. Pour la personne morale, il s'agit de son numéro d'entreprise, son nom, sa forme juridique et son siège statutaire. Il faut également mentionner le bureau et la date de l'enregistrement de l'acte ainsi que le montant des droits et, le cas échéant, le montant des amendes.
9. L'article 9 reprend une liste des données qu'un état des lieux (tel que décrit au point 6) doit comprendre. Il s'agit du code-barres de l'état des lieux, du numéro de la référence de l'enregistrement, des données d'identification des bailleurs et des locataires, du bureau et de la date de l'enregistrement de l'état des lieux, ainsi que du montant des droits et des amendes.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Fondement juridique

10. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD. Vu le cadre réglementaire du traitement de données (à caractère personnel) prescrit aux articles 2 et 9 de l'arrêté, celui-ci semble pouvoir trouver un fondement juridique dans l'article 6.1.c) ou e) du RGPD.

11. L'article 2, alinéa 3 de la loi confère au Roi la compétence suivante : "*Le Roi peut, pour les catégories qu'Il désigne, d'actes, d'écrits et de déclarations qui sont soumis à la formalité de l'enregistrement, déterminer qu'ils peuvent ou doivent être présentés à l'enregistrement en minute, expédition ou copie et de manière dématérialisée ou non.*"
12. Lorsque le fondement juridique d'un traitement de données à caractère personnel est le respect d'une obligation légale, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après "la CEDH"), prescrit que les éléments essentiels du traitement de données soient repris dans une norme de rang législatif¹. Il faut donc, en principe, que le responsable du traitement, les types ou catégories de données qui font l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être, la limitation des finalités, les durées de conservation et les opérations et procédures de traitement soient définis par une norme de rang législatif². Le principe de légalité n'empêche pas, comme la Cour constitutionnelle l'a établi aux termes d'une jurisprudence constante, une délégation au Gouvernement "*pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur*"³. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes⁴.
13. On examinera ci-après dans quelle mesure la réglementation concernée répond à ces exigences.

2. Finalités

14. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

¹ Voir notamment Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s. Voir également l'avis de l'Autorité n° 130/2018 du 28 novembre 2018, § 9 ; l'avis de l'Autorité n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30.

² Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

³ Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2.

⁴ Voir par exemple l'avis de l'Autorité n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30 ; l'avis de l'Autorité n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9 ; l'avis de l'Autorité n° 161/2018 du 19 décembre 2018, pour un cas concret où un législateur entend fonder le pouvoir du Roi à mettre en place un traitement de données à caractère personnel.

L'arrêté exécute les articles 2, alinéa 3, 5 et 8, alinéa 2 de la loi. L'article 1^{er} du Chapitre 1^{er} de la loi intitulé "*Formalité de l'enregistrement et établissement de l'impôt*" est libellé comme suit : "*L'enregistrement est une formalité qui consiste dans la copie, l'analyse ou la mention d'un acte ou d'un écrit, dans un registre à ce destiné ou sur tout autre support déterminé par le Roi.*

Cette formalité donne lieu à la perception d'un impôt dénommé droit d'enregistrement."

15. Il ressort de cet article que le but de l'enregistrement des contrats de bail consiste à permettre une juste perception d'impôts. Ces impôts reviennent ensuite au Trésor. Il s'agit d'une finalité déterminée, explicite et légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD.

3. Proportionnalité

16. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées ("minimisation des données").
17. Les articles 2, 3 et 4 de l'arrêté précisent que pour l'enregistrement des contrats de bail, il faut toujours utiliser les formulaires qui sont annexés à l'arrêté (voir à ce sujet les points 5 à 9 inclus). Cet arrêté compte trois annexes. Le formulaire 1 concerne la "*demande d'enregistrement d'un contrat de bail avec ou sans état des lieux*", le formulaire 2 concerne la "*demande d'enregistrement d'un état des lieux locatif présenté séparément*" et le formulaire 3 concerne la "*demande d'enregistrement d'un sous-bail ou d'un avenant, d'une cession ou résiliation de bail ou de sous-bail*".
18. Les données demandées dans les formulaires concernent : le bien loué (rue, numéro, boîte, code postal, commune et numéro d'appartement), la nature du bien (s'agit-il d'une maison, d'un appartement, d'un bureau ou d'un entrepôt), la durée du bail, les données de location, la destination du bien loué, les données d'identité du bailleur et du locataire.
19. Pour les données d'identité, aussi bien pour le bailleur que pour le locataire et le cédant, il est demandé de mentionner le numéro de Registre national s'il s'agit d'une personne physique. La personne morale est priée d'indiquer le numéro d'entreprise.
20. L'Autorité attire l'attention sur le fait que le numéro de Registre national ne peut être réclamé que si les instances en question disposent de l'autorisation requise (article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*). Conformément à cet article, une autorisation d'utilisation du numéro du Registre national n'est pas requise lorsque

cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, un décret ou une ordonnance⁵. L'alinéa 4 de l'article 2 de la loi précise que le Roi peut déterminer que la présentation à l'enregistrement des actes de manière dématérialisée doit être accompagnée de métadonnées structurées relatives à l'acte, dont le numéro de Registre national. Il existe donc une base légale pour l'utilisation du numéro de Registre national à des fins d'enregistrement de contrats de bail.

21. Actuellement, seuls les formulaires annexés à l'arrêté indiquent que dans le cadre d'un enregistrement, le numéro de Registre national doit être renseigné. Dans un souci de transparence, l'Autorité invite le demandeur à reprendre aussi dans l'arrêté proprement dit que le numéro de Registre national doit être indiqué. Pour le reste, les données qui doivent être fournies lors de l'enregistrement sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire. Les données qui doivent être communiquées assurent l'identification des parties contractantes et décrivent les principales caractéristiques du contrat de bail.

4. Responsable du traitement

22. 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 prévoit que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui peut être désigné par la réglementation en question.
23. L'arrêté ne désigne pas explicitement le responsable du traitement. On peut déduire du texte de l'arrêté que le SPF Finances est le responsable du traitement. Afin d'éviter toute confusion, l'Autorité estime qu'afin de faciliter l'exercice des droits de la personne concernée, tels qu'exposés aux articles 12 à 22 inclus du RGPD, le demandeur doit indiquer explicitement dans l'arrêté qui est le responsable du traitement. L'Autorité souhaite profiter de cette occasion pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. En effet, tant le Groupe de travail Article 29⁶ – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité⁷ ont insisté sur la nécessité d'aborder les concepts de responsable du traitement et de sous-traitant dans une perspective factuelle. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque

⁵ À défaut, l'autorisation d'utiliser le numéro de Registre national est à présent octroyée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, aux conditions énoncées aux articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983.

⁶ Groupe de travail 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9.

⁷ Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du RGPD et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p. 1.

traitement de données à caractère personnel qui détermine la finalité du traitement ainsi que les moyens utilisés pour atteindre cette finalité.

5. Durée de conservation des données

24. En vertu de 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.
25. L'Autorité constate que l'arrêté ne prévoit aucun délai de conservation des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement.
26. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, l'Autorité recommande de prévoir dans l'arrêté un (des) délai(s) de conservation maximal (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement en vue de la finalité ou au moins de reprendre des critères permettant de déterminer ce(s) délai(s) de conservation.

6. Mesures de sécurité

27. L'article 32 du RGPD oblige le responsable du traitement à mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées 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.
28. 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.

Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée⁸ visant à prévenir les fuites de données et au document "Mesures de référence⁹ en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel". L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès¹⁰.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

estime que les adaptations suivantes s'imposent :

- reprendre dans le texte de l'arrêté que le numéro de Registre national doit être indiqué lors de l'enregistrement (point 21) ;
- désigner le(s) responsable(s) du traitement (point 23) ;
- préciser la ou les durées de conservation des données à caractère personnel (point 26) ;

attire l'attention du demandeur sur l'importance des éléments suivants :

- le respect de l'article 32 du RGPD et l'obligation du responsable du traitement de prendre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour protéger les données à caractère personnel (points 27 et 28).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances

⁸ Voir également la 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).

⁹ 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).

¹⁰ 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).