

**Avis n° 35/2019 du 6 février 2019**

Objet: Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2017 déterminant les données de contact visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 17^o de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ainsi que les modalités de leur communication et de leur enregistrement (CO-A-2018-203)

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi 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 Jan Jambon, Ministre de la sécurité et de l'intérieur reçue le 7 décembre 2018;

Vu les informations complémentaires reçues en date des 12 et 19 décembre 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere;

Émet, le 6 février 2019, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. Le Ministre fédéral de la Sécurité et de l'Intérieur (ci-après « le demandeur ») sollicite l'avis de l'Autorité sur son projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2017 déterminant les données de contact visées à l'article 3, alinéa 1er, 17° de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (ci-après, la LRN) ainsi que les modalités de leur communication et de leur enregistrement (ci-après, le projet d'AR).
2. Seules les dispositions en projet appelant un commentaire de l'Autorité au regard des critères usuels de qualités des lois réglementant des traitements de données à caractère personnel au sens du RGPD feront l'objet d'un examen ci-après.
3. L'article 3, alinéa 1, 17° de la LRN prévoit que tout citoyen peut, sur base volontaire, communiquer aux services du Registre national ses données de contact pour qu'elles soient enregistrées dans le Registre national. L'AR du 22 mai 2017 a exécuté cette disposition de la LRN en déterminant les types de coordonnées qui peuvent être enregistrées à ce titre (numéro de téléphone fixe, numéro de gsm, numéro de fax et adresse de courrier électronique) ainsi que les modalités de communication et de modification de ces données. La Commission de protection de la vie privée, prédécesseur de l'APD, s'est prononcée sur ce projet d'AR aux termes de son avis 04/2017.
4. Selon le rapport au Roi du présent projet d'AR soumis pour avis, les modifications qu'il est actuellement envisagé d'apporter à cet AR précité du 22 mai 2017 visent notamment d'une part à encourager les citoyens à enregistrer leurs données de contact dans le Registre national (ces derniers n'étant pas encore suffisamment enclins à communiquer leur adresse de courrier électronique ou leur numéro de téléphone) et d'autre part à répondre à une des remarques faites par l'APD dans son avis 04/2017 concernant le défaut de fiabilité et qualité dans le temps des données de contact et les risques que cela peut engendrer pour les citoyens.

II. Remarque préalable

5. L'APD considère que le choix d'insérer des données de contact dans une base de données telle que le Registre national n'est pas opportun en terme d'efficacité et risque d'aboutir à des utilisations de ces données de manière non conforme au RGPD que ce soit en terme de proportionnalité, de licéité ou encore de qualité des données.

6. Elle relève que le présent projet doit faire l'objet d'une coordination avec le projet E-box du gouvernement fédéral et renvoie à l'avis qu'elle a émis en date du 23 mai dernier sur l'avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec des instances publiques (avis n° 47/2018).
7. Enfin, l'APD considère qu'il convient également d'éviter toute redondance avec des modèles existants tel que le service « gestion des utilisateurs » du Federal Authentication Service (FAS)¹ de la DG Transformation digitale du SPF Stratégie et Appui ; ce type de service présentant de meilleures garanties en terme d'efficacité.

III. Examen

8. Les remarques qu'appelle le présent projet d'AR concernent :
 - a. La vérification des garanties en terme de sécurité qui seront offertes par les applications informatiques qui pourront alimenter le Registre national au niveau des données de contact des citoyens;
 - b. les conséquences du caractère volontaire de la mention des données de contact dans le Registre national et de leur utilisation ultérieure ;
 - c. l'autorisation générale d'utilisation de ces données de contact intégrée dans le projet ;
 - d. la compatibilité du projet avec le principe de collecte unique des données repris dans la LRN ;
 - e. la problématique de la fiabilité des données de contact dans le temps.

III. a. Sécurité des communications de données de contact au Registre national

9. L'article 1^{er} du projet d'AR prévoit que pour chaque donnée de contact communiquée ou modifiée, l'application informatique par le biais de laquelle cette communication a été réalisée soit mentionnée. En vue d'augmenter le nombre de données de contact enregistrées dans le Registre national, l'article 2, 1° du projet d'AR prévoit que les données de contact pourront dorénavant être communiquées « *par le biais d'une application internet mise à la disposition du public par une autre autorité publique* » alors qu'actuellement les sources d'alimentation du Registre national concernant ces données sont limitées aux applications web des services du Registre national ou des communes.

¹ https://dt.bosa.be/fr/identification_et_securisation/federal_authentication_service

10. Tout d'abord, l'Autorité relève le caractère large de la formulation visée à l'article 1^{er} du projet d'AR. Selon cette disposition tel qu'elle est actuellement formulée, n'importe quelle application informatique de n'importe quelle autorité publique pourra servir comme moyen de communication de données de contact au Registre national.
11. Selon les informations figurant dans le rapport au Roi, il s'agit d'applications web (tax on web, sites internet des instances de sécurité sociale, ...). L'APD recommande l'utilisation du terme « application web » en lieu et place d'application informatique.
12. De plus, afin d'assurer tant la prévisibilité des communications de données de contact au Registre national que la vérification préalable de la mise en place par le responsable de traitement de l'application web des conditions de sécurité requises, l'Autorité recommande que le projet d'AR détermine de façon exhaustive les autorités publiques qui seront habilitées à faire ces communications et qu'il y soit prévu que leurs applications web qui alimenteront le Registre national soient certifiées par les services du Registre national après avis favorable du service « administration numérique » du SPF Stratégie et appui ou du comité de sécurité de l'information institué en vertu de la loi du 5 septembre 2018 instituant le comité de sécurité de l'information.

III. b. Caractère volontaire de la mention dans le RN et de son utilisation – caractère du consentement selon le GDPR

13. L'article 3, alinéa 1, 17^o de la LRN prévoit que c'est uniquement sur base volontaire que peut avoir lieu la communication des données de contact au Registre national. Cela implique que tant le traitement de données consistant à communiquer au Registre national des données de contact obtenues directement de la personne concernée que celui consistant à consulter la donnée de contact au sein du Registre national sont des traitements de données à caractère personnel qui ne peuvent avoir comme base de licéité au sens du GDPR que le consentement (article 6.1.a RGPD) ; ce consentement devant répondre aux conditions requises prévues dans la définition légale² du consentement et à l'article 7 du RGPD.
14. En exécution de l'article 25 du RGPD, les garanties et mesures organisationnelles quant au caractère éclairé de ce consentement méritent d'être améliorées. Peu importe la source (la personne concernée ou une administration publique tierce) qui va alimenter le Registre national

² « Toute manifestation de volonté libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement (art. 4, 11. RGPD) »

avec les données de contact, les seules informations que l'AR précité de 2017 et le présent projet d'AR imposent de communiquer aux personnes concernées sont les suivantes : « *le fait que les données de contact que le citoyen envisage de communiquer seront accessibles et pourront être utilisées par toute une série d'instances qui auront été habilitées à y accéder* » (art. 2, al. 2 AR 22/05/2017) et « *la liste des instances habilitées à consulter l'information légale relative aux données de contact* » (art. 2, 4° du projet d'AR) et ce, en plus du rappel du caractère volontaire de la communication de ces données et de la possibilité des modifier ou supprimer à tout moment (art. 2, al. 2 AR 22/05/2017). Or, sans précision de la finalité concrète pour laquelle la donnée de contact va être utilisée ni des autorités spécifiques qui vont l'utiliser pour ces finalités concrètes, le caractère éclairé et spécifique de la manifestation de volonté ne peut être établi. De plus, le caractère spécifique du consentement implique que la personne concernée doit pouvoir consentir à ce que ses données de contact soient utilisées par une autorité publique X mais préférer qu'une autorité publique Y s'adresse à elle par courrier ordinaire. Le projet d'AR doit être amélioré sur ce point. Une option serait de prévoir que deux consentements soient collectés : le premier, pour la mention dans le RN et le second, pour son utilisation par une autorité publique déterminée et pour une finalité déterminée. Ce dernier consentement devra par nature être collecté par cette autorité même qui à cette occasion fournira à la personne concernées toutes les informations requises en vertu de l'article 13 du RGPD et dans les formes requises à l'article 12 du RGPD.

15. L'authentification de la personne concernée lors de la collecte de son consentement pour la mention de la donnée de contact dans le Registre national est appréhendée à l'article 2 du projet d'AR. Pour les communications électroniques des données de contact, il est requis que l'authentification de la personne concernée se fasse par le biais de sa carte d'identité électronique ou « *d'un des moyens d'identification électroniques qui sont proposés* (équivalent – ajout du rédacteur au vu de l'omission de l'auteur du projet d'AR) *au moins au niveau substantiel au sein du service d'authentification visé à l'article 9 de la Loi du 18/07/2017 relative à l'identification électronique* ».
16. La détermination du niveau de garantie requis doit être améliorée pour répondre à des critères déterminés et clairs. Selon les informations complémentaires obtenues, le niveau de garantie substantiel auquel se réfère le projet est celui visé à l'article 8 du *Règlement européen (UE) 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 son *règlement d'exécution (UE) 2015/1502 du 8 septembre 2015 fixant les spécifications techniques et procédures minimales relatives aux niveaux de garantie des moyens d'identification électronique visés à l'article 8, §3 du Règlement précité 910/2014*. Il convient par conséquent de le préciser explicitement dans le projet d'AR.

17. Par ailleurs, l'APD s'interroge sur le choix du niveau de garantie requis pour les moyens d'identification/authentification autres que la carte d'identité. Dans la mesure où, selon les informations complémentaires obtenues, la carte d'identité belge répond au niveau de garantie élevé visé par le Règlement précité (UE) 910/2014, pourquoi ne pas prévoir que les autres moyens d'identification/authentification qui seraient utilisés par le citoyen lorsqu'il communique par voie électronique ses données de contact doivent assurer un niveau de garantie similaire à celui de la carte d'identité, à savoir le niveau de garantie élevé ? Cela est d'autant plus important étant donné que l'article 7.1 du RGPD impose au responsable de traitement d'être en mesure de démontrer que c'est bien la personne concernée qui a donné son consentement au traitement de ses données.
18. Enfin, les autorités publiques qui transféreront au Registre national les coordonnées de contact qu'elles ont collectées auprès de leurs usagers ne pourront le faire qu'après avoir informé clairement ces derniers quant à ce transfert et avoir obtenu leur consentement explicite et spécifique à ce sujet. L'APD insiste sur le respect des conditions de formes et de fond applicables au consentement et aux exigences en matière de transparence requises aux articles 7 et 12 du RGPD auxquels elle renvoie toute autorité publique concernée.
19. L'APD attire également l'attention des autorités publiques concernées sur le fait que l'exigence de ce consentement spécifique empêche toute autorité qui disposerait déjà de telle donnée de contact de les communiquer d'initiative au Registre national.

III. c. Autorisation générale d'accès aux données de contact des citoyens reprises au Registre national

20. L'article 2 du projet d'AR rappelle le principe d'autorisation préalable d'accès aux données du Registre national en l'intégrant dans l'article 2, al. 2 de l'AR précité du 22/05/2017 mais prévoit en même temps un nouvel alinéa 4 dans l'article 2 de l'AR du 22/05/2017 qui contient une autorisation générale d'accès aux données de contact des citoyens qui sont reprises au Registre national et ce au profit de toutes les autorités publiques belge habilitées à accéder à des données du Registre national « *lorsque cette information est nécessaire à l'accomplissement des missions et tâches d'intérêt général qui leur sont confiées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance* ». Cette disposition en projet doit être supprimée du projet d'AR pour les raisons suivantes:
 - a. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 novembre 2018 portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population, seul le Ministre ayant

l'Intérieur dans ses attributions dispose de la compétence de délivrer des autorisations d'accès au Registre national. Le Roi ne dispose pas de cette compétence.

- b. La formulation de l'autorisation générale en projet est trop large et laisse aux autorités publiques habilitées une marge de manœuvre qui n'est pas compatible avec le principe d'autorisation préalable prévu dans la LRN et l'exigence du consentement préalable pour l'utilisation des données de contact également prévu dans la LRN. Les critères de qualité des réglementations encadrant des traitements de données à caractère personnel impliquent une détermination claire des catégories d'autorités publiques qui se voient autorisées à consulter auprès du Registre national les données de contact des citoyens et des finalités opérationnelles pour lesquelles elles les utiliseront, la durée de conservation des données ainsi que des mesures visant à assurer un traitement loyal de ces données.
- c. De plus, en prévoyant que toute autorité publique qui a déjà accès aux données du Registre national aura accès aux données, le projet part du constat que les autorités publiques qui sont habilitées à consulter les données du RN visées à l'article 3 de la LRN le sont pour rentrer en contact avec leurs usagers ; ce qui n'est pas nécessairement le cas.
- d. Enfin, vu l'exigence légale du traitement de ces données de contact sur base du consentement des personnes concernées prévue à l'article 3, al. 1^{er}, 17 ° de la LRN, ces données de contact ne pourront être consultées que après autorisation préalable du Ministre et obtention du consentement de la personne concernée au sens du RGPD (cf. point 11).

III. d. Problématique de la qualité des données de contact dans le temps

- 21. Pour répondre aux remarques faites par la CPVP dans son avis 03/2017 sur le caractère peu fiable des données de contact qui seront enregistrées dans le Registre national, le projet d'AR soumis pour avis ajoute un alinéa 5 à l'article 2 de l'AR du 22/05/2017 en interdisant l'utilisation de ces données *« pour des notifications officielles ou pour poser des actes juridiques à l'encontre du titulaire des données de contact »* sauf *« si une loi, un décret ou une ordonnance le stipule ou après le consentement exprès et préalable du titulaire des données de contact »*. L'auteur du projet d'AR devrait préciser qu'il s'agit du consentement au sens de l'article 4,11° du RGPD. Pour le surplus, l'APD relève que :
 - a. les catégories d'utilisateurs des données du RN sont déterminées de manière exhaustive à l'article 3 de la LRN. Il n'est pas de la compétence du Roi de la revoir. Les termes *« par une autorité, une instance habilitée ou un tiers »* doivent être supprimés.
 - b. L'APD considère que l'interdiction d'utilisation des données de contact pour des notifications officielles ou pour poser des actes juridiques à l'encontre des personnes

concernées constitue une garantie adéquate pour les personnes concernées pour assurer le caractère loyal du traitement de ces données et limite les risques qu'impliquerait l'utilisation de données de contact tombées en désuétude. Il est recommandé de définir la notion de « notification officielle ».

- c. Ceci étant, étant donné que la base de licéité de ces données ne peut être que le consentement de la personne concernée (cf. supra), les 2 exceptions à l'interdiction de traitement des données de contact en projet doivent être cumulatives et non optionnelles. Le « ou » de l'alinéa 5 en projet l'article 2 de l'AR du 22/05/2017 doit par conséquent être remplacé par un « et ».

- 22. Pour veiller à la qualité de l'adresse de courrier électronique enregistrée comme donnée de contact dans le Registre national, l'Autorité recommande qu'il soit imposé aux services du Registre national d'adresser aux citoyens, au moins tous les 2 ans, un courrier électronique ou préférentiellement³ ordinaire afin de les interroger sur le caractère encore actuel de leur adresse. En cas de défaut de réponse de leur part, une mention spécifique à ce sujet devra être précisée dans le Registre national au niveau de cette donnée.

III. e. Compatibilité du projet avec le principe de collecte unique des données repris dans la LRN

- 23. L'APD relève également le caractère incongru de la situation que créera l'application de l'article 6, §1 de la LRN aux autorités publiques autorisées à consulter les données de contact des citoyens au Registre national. En vertu de cette disposition, elles ne pourront plus demander directement à leurs usagers leur numéro de téléphone ou adresse de courrier électronique. Cette situation consistera en une rupture totale par rapport à la pratique actuelle constante de beaucoup d'administrations. L'Autorité s'interroge si cette situation a bien été appréhendée par l'auteur du projet d'AR et recommande que cette problématique soit le cas échéant réglée.

III. f. Compatibilité du projet avec l'article 4 de la LRN

- 24. L'autorité relève enfin que l'ouverture de l'alimentation du Registre national à des autorités tierces aux communes et aux services du Registre national rend la modification de l'article 4 de la LRN nécessaire étant donné que selon cette disposition, ce sont uniquement les autorités chargées de la tenue des registres d'attente, de population et consulaires qui transmettent d'office au Registre national les informations mentionnées à l'article 3, alinéas 1er (en ce

³ L'envoi du courrier ordinaire augmente le niveau de sécurité de la communication étant donné que les adresses de courrier électronique sont parfois partagées au sein d'un couple et, en cas de séparation, le risque existe que l'un des ex-conjoints réponde par courrier électronique à la place de l'autre de manière mal intentionnée.

compris les données de contact) et qu'elles sont responsables de la conformité des informations transmises aux actes et documents qu'elles détiennent.

Par ces motifs,

Outre ses observations préalables, l'Autorité,

Considère que le projet d'AR doit être adapté conformément aux remarques suivantes :

1. Adaptation de l'article 1 du projet d'AR conformément aux considérants 9 et 10 ;
2. Mise en place de garanties assurant le caractère spécifique et éclairé du consentement des personnes concernées quant à la mention de leurs coordonnées de contact dans le Registre national et leurs utilisations ultérieures (cons. 12) ;
3. Détermination plus claire du niveau de garantie requis pour le moyen d'identification/authentification des citoyens qui communiquent leurs données de contact par voie électronique et justification ou rectification du choix posé de ne pas exiger dans tous les cas le même niveau de garantie que celui de la carte d'identité au regard des exigences du RGPD en matière de sécurité des données à caractère personnel (cons. 15) ;
4. Suppression de l'alinéa 4 en projet de l'article 2 de l'AR précité du 22/05/2017 (cons. 18) ;
5. Corrections de l'alinéa 5 en projet de l'AR précité du 22/05/2017 conformément au considérant 20 ;
6. Insertion dans le projet d'AR de mesures visant à assurer la mise à jour dans le temps des données de contact (cons. 20) ;
7. Mise en compatibilité du projet d'AR avec le principe de collecte unique prévu dans la LRN (comme s'appliquant à toutes les données du Registre national) et adaptation de l'article 4 de LRN (cons.21 et 22).

(sé) An Machtens
Administrateur f.f.

(sé) Willem Debeuckelaere
Président,
Directeur du Centre de connaissances