



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 107/2024 du 29 novembre 2024

Objet: Demandes d'avis concernant un projet de loi relatif au traitement de données dans le cadre du registre de transparence du gouvernement fédéral (CO-A-2024-259)

Mots-clés : Transparence – Registre des lobbies

Version originale

Introduction

L'Autorité est consultée au sujet d'un projet de loi relatif au traitement des données dans le cadre du registre de transparence du gouvernement fédéral. Cependant, la norme appelée à encadrer des contacts entre les représentants d'intérêts et les membres du gouvernement fédéral et les membres de leurs organes stratégiques n'a pas encore été adoptée. Ce faisant, l'énumération des éléments essentiels est purement théorique et l'Autorité ne peut que constater que le projet ne peut en aucun cas fonder un traitement de données à caractère personnel.

L'Autorité en profite pour formuler diverses recommandations.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière et Nathalie Raghenon et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

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 l'article 43 du règlement d'ordre intérieur selon lequel les décisions du Service d'Autorisation et d'Avis sont adoptées à la majorité des voix;

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 »);

Pour les textes normatifs émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, les avis sont en principe disponibles en français et en néerlandais sur le site Internet de l'Autorité. La « Version originale » est la version qui a été validée collégialement.

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 Monsieur Alexander De Croo, Premier Ministre (ci-après « le demandeur »), reçue le 30 septembre 2024 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 25 octobre 2024 ;

Émet, le 29 novembre, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet de loi relatif au traitement de données dans le cadre du registre de transparence du gouvernement fédéral (ci-après le « projet »).
2. Il ressort de la note au gouvernement ainsi que des compléments d'informations communiqués par le fonctionnaire délégué, que **l'encadrement des contacts entre les représentants d'intérêts et les membres du gouvernement fédéral et les membres de leurs organes stratégiques est appelé à figurer dans un arrêté royal qui n'a pas encore été adopté par le Conseil des Ministres.**
3. Pour rappel, la Belgique est membre du Groupe d'Etats contre la corruption (ci-après « GRECO ») du Conseil de l'Europe depuis la création de cet organe en 1999. Depuis lors, la Belgique a fait l'objet de cinq cycles d'évaluation portant sur différents thèmes en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption¹.

¹ Cycle d'Évaluation I : Indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition. Étendue et portée des immunités.

Cycle d'Évaluation II : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption. Administration publique et corruption. Prévention de l'utilisation de personnes morales pour dissimuler des faits de corruption. Législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption. Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent.

Cycle d'Évaluation III: Incrimination de la corruption. Transparence du financement des partis politiques.

Cycle d'Évaluation IV: Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

Cycle d'Évaluation V: Prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.

A noter que le 6^e Cycle d'Évaluation débutera en 2025 et portera sur la prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au niveau infranational (voy. <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations>)

4. Le rapport d'évaluation de la Belgique, adopté à l'occasion du **quatrième cycle** (relatif à la prévention de la corruption des **parlementaires**), indique que le groupe d'experts du GRECO « *juge clairement souhaitable de réglementer et d'encadrer les relations avec les tiers (par exemple avec une obligation de déclaration des contacts), mais aussi d'institutionnaliser les relations des parlementaires avec les personnes ou groupes défendant des intérêts spécifiques et sectoriels : par exemple avec la tenue d'un registre pour l'enregistrement obligatoire des lobbyistes, une obligation pour les élus de publier les contacts tenus avec des tiers en dehors des réunions en commission et en relation avec des projets législatifs, des règles de conduite pour les tiers concernés et les parlementaires etc.* »².
5. Ce même rapport³ illustre le fait que « *les contacts avec les tiers susceptibles d'influer sur les travaux parlementaires constituent un domaine marqué par l'opacité et qui génère sinon des risques pour l'intégrité de l'activité parlementaire, du moins des polémiques parfois vives* », par les circonstances de l'introduction, en avril 2011, des amendements controversés sur la « *transaction pénale* »⁴ et plus particulièrement par les poursuites à l'encontre d'un homme d'affaires belgo-kazakh poursuivi pour faux en écriture et blanchiment⁵ et celles à l'encontre d'une firme diamantaire anversoise soupçonnée d'avoir modifié les certificats d'origine des diamants importés d'Angola et de RDC entre 2003 et 2008, qui se sont toutes deux soldées par une transaction pénale⁶.
6. Dans son rapport, la commission chargée d'enquêter sur les circonstances ayant conduit à l'adoption et l'application de la loi du 14 avril 2011 portant des dispositions diverses a notamment constaté, **en ce qui concerne l'élaboration de la loi de 2011**, que « *l'élaboration de la loi relative à la transaction pénale s'est faite dans les conditions de forme prévues par la Constitution* »⁷ et que « *la manière dont le texte a été examiné tant à la Chambre qu'au Sénat n'est pas contraire au règlement des deux chambres* »⁸. La commission d'enquête a toutefois formulé des recommandations en matière

² Greco Eval IV Rep (2013), CoE, adopté à Strasbourg le 28 mars 2014, § 41

³ Ainsi que le rapport adopté à l'occasion du cinquième cycle, Greco Eval 5 Rep (2019)3, CoE, adopté à Strasbourg le 6 décembre 2019, § 13

⁴ Ibidem, §40 et note de bas de page n° 16

⁵ Voy. <https://www.levif.be/belgique/commission-kazakhgate-les-conclusions-rabotees-par-la-majorite/> (article cité par le rapport adopté dans le cadre du cinquième cycle, *op. cit.*, p. 7, note de bas de page 6) ainsi que le rapport de ladite commission chargée d'enquêter sur les circonstances ayant conduit à l'adoption et l'application de la loi du 14 avril 2011 portant des dispositions diverses, en ce qui concerne la transaction pénale, Doc. parl. Ch., 54 2179/007, 16 avril 2018, pp. 78 et sv. (<https://www.lachambre.be/doc/flwb/pdf/54/2179/54k2179007.pdf>); voy également <https://www.rtf.be/article/transactions-penales-en-belgique-les-cas-les-plus-emblematisques-depuis-l-introduction-de-la-loi-10533822>

⁶ Voy. <https://www.lecho.be/dossiers/omega-diamonds-le-proces-des-diamants-sales.html>

⁷ *Op. cit.*, point 658

⁸ *Ibidem*, point 669 ; A noter qu'au point 670, la commission a indiqué que « *la pratique législative consistant à agréger de nombreux sujets, sans liens entre eux, au sein de projets de loi "portant des dispositions diverses" nuit à la qualité du travail législatif de la Chambre des représentants dans la mesure où elle ne permet pas, souvent faute de temps, un examen approfondi de chacune des dispositions en projet* », ce que tant l'Autorité que la section de législation du Conseil d'Etat ont depuis lors répété à plusieurs reprises (voy. par exemple <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63475>).

de transparence⁹, de procédure législative¹⁰, de lobbying¹¹ et d'auditions d'experts¹². En revanche, **en ce qui concerne, l'application de la loi**¹³, la commission a estimé « *qu'il est inacceptable que des autorités étrangères s'immiscent, de quelque manière que ce soit, dans une instruction judiciaire en cours en Belgique* »¹⁴ et « *qu'il n'est pas déontologiquement acceptable que le Vice-Président du Sénat de l'époque (...) se soit permis de solliciter une intervention du ministre de la justice de l'époque (...), afin que ce dernier intervienne dans un dossier judiciaire en cours* »¹⁵.

7. En 2018¹⁶, le Règlement de la Chambre a été modifié pour y insérer un chapitre III *ter* intitulé « Le registre des lobbies »¹⁷.
8. L'année suivante¹⁸, le rapport du GRECO relatif au **cinquième cycle** d'évaluation (relatif à la prévention de la corruption et à la promotion de l'intégrité au sein des **gouvernements** centraux) est adopté. En guise de contexte, le rapport rappelle que la Belgique a été touchée « ces dernières années par certains scandales politico-financiers », citant aux côtés du Kazakhgate, « *l'affaire du gel des avoirs libyens*¹⁹, dans laquelle les dividendes de ces fonds gelés auraient servi à financer des milices libyennes responsables de trafic d'êtres humains »²⁰. Ce rapport qualifie en outre l'absence d'un code de déontologie applicable aux ministres et aux membres des organes stratégiques de « *claire lacune, sans doute révélatrice de l'absence de priorité accordée aux questions d'intégrité des hauts responsables de l'exécutif en Belgique* »²¹.
9. Par ailleurs, le rapport 2022 de la Commission européenne sur l'Etat de droit en Belgique avait recommandé à la Belgique d'« *achever la réforme législative sur le lobbying, en établissant un cadre*

⁹ *Ibidem*, point 673

¹⁰ *Ibidem*, points 674 et sv.

¹¹ *Ibidem*, points 676 et sv. ; Sur ce point, elle a notamment rappelé que le groupe de travail Renouveau politique de la chambre était parvenu à un consensus sur « *l'instauration d'un registre des lobbies efficace (en termes de coût) et praticable, et ce, au moins pour la Chambre des représentants et le Sénat. (...) Le registre des lobbies est public, il est publié sur un site internet spécifique et est géré par un service désigné à cette fin. Il est souhaitable d'utiliser les mêmes six catégories que celles utilisées au Parlement européen* » (concernant la réglementation européenne en la matière ainsi que son évolution, voy. ce qui sera exposé dans la partie dédiée à l'examen du projet (*infra*) ainsi que [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021Q0611(01))).

¹² *Ibidem*, points 678 et sv.

¹³ *Ibidem*, pp. 245 et sv.

¹⁴ *Ibidem*, point 861

¹⁵ *Ibidem*, point 863

¹⁶ Séance plénière du 19 juillet 2018 (MB 17 août 2018)

¹⁷ Voy. https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf

¹⁸ Le 6 décembre 2019

¹⁹ <https://www.rtf.be/article/gel-des-avoirs-libyens-nouveau-scandale-d-etat-10056295>

²⁰ Op. cit., point 13, p. 7 ; voy. également <https://www.politico.eu/article/muammar-qaddafi-frozen-funds-belgium-unknown-beneficiaries/> et <https://www.politico.eu/article/belgium-sought-to-pay-its-companies-from-frozen-libyan-funds/>

²¹ *Ibidem*, point 43

comprenant un registre de transparence et une empreinte législative applicables à la fois aux députés et aux membres du gouvernement »²².

10. Une circulaire concernant le Code de Déontologie pour les membres du gouvernement a été adoptée le 20 juin 2023²³. Celle-ci contient une obligation d'indépendance et de transparence des contacts avec les représentants d'intérêts²⁴. De plus, la loi du 6 janvier 2014 a été modifiée²⁵ en vue de rendre les obligations du code de déontologie des mandataires publics opposables à tous les collaborateurs de cabinets.
11. Le projet faisant l'objet du présent avis entend créer une base légale spécifique permettant « *le traitement* » des données appelées à être enregistrées et mises à jour dans une base de données, par la Chancellerie du Premier Ministre. La note au gouvernement précise que la réglementation du traitement des données, par le projet à l'examen, vise à « *se conformer aux obligations de l'APD* ».
12. Le projet **définit** le registre de transparence comme « *une liste* », par membre du gouvernement, reprenant, pour les représentants d'intérêts « *qui se sont enregistrés et qui ont eu un contact* » avec un membre du gouvernement ou d'un organe stratégique, le nom de la personne morale, du groupe, de l'association ou du réseau, les données d'identification de la personne de contact, le domaine d'activité du représentant d'intérêt et la date de l'enregistrement (art. 2 et 6).
13. Les **finalités** du traitement des données à caractère personnel visé par le projet sont le renforcement de la transparence des relations entre les représentants d'intérêts et les membres des organes stratégiques, d'une part, et la prévention des conflits d'intérêts d'autre part (art. 3).
14. Le SPF Chancellerie du Premier Ministre est désigné **responsable du traitement** pour les traitements nécessaires à l'établissement et à la mise à jour du registre de transparence (art. 4).
15. Le projet cite les représentants d'intérêts et les membres du gouvernement, en tant que **catégories de personnes concernées** (art. 6), mais omet de mentionner les membres des organes stratégiques et les personnes physiques représentant les représentants d'intérêts.

²² Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique, p. 15 (https://commission.europa.eu/document/download/902ab28e-4b0e-4a4b-9b35-7f60773f83a7_fr?filename=8_1_193972_coun_chap_belgium_fr.pdf)

²³ https://etaamb.openjustice.be/fr/circulaire-du-20-juin-2023_n2023203280.html

²⁴ 6. *Indépendance* Les membres du gouvernement communiquent, tout au long de leur mandat, aux autorités compétentes les faits et obligations susceptibles d'interférer avec l'exercice de leur mandat ou d'influer sur l'exercice de leur mandat, et rendent publique toute interférence non autorisée. *Les membres du gouvernement assurent la transparence des contacts qu'ils ont eus avec les représentants d'intérêts.*

²⁵ Par la loi du 17 juillet 2023 (MB 15.09.2023) ; voy. <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2023/07/17/2023044399/justel>

16. Le projet prévoit un **accès** aux données pour les membres du gouvernement fédéral et les membres des organes stratégiques ainsi que pour « *les citoyens* », via un portail accessible en ligne (art. 7).
17. La **durée de conservation des données** prévue est particulièrement brève²⁶ puisqu'il est prévu que lesdites données soient détruites 30 jours à partir de la cessation d'activité du représentant d'intérêt ou, dans tous les cas, au moment de la prestation de serment d'un nouveau gouvernement fédéral (art. 8).

II. EXAMEN DU PROJET

1. Observation générale

18. L'Autorité accueille très favorablement un projet visant à encadrer les traitements de données qu'implique la tenue d'un registre de transparence. Toutefois, **un tel encadrement ne peut être dissocié - et encore moins précéder - l'encadrement des contacts** entre les représentants d'intérêts et les membres du gouvernement fédéral et les membres de leurs organes stratégiques. En effet, les traitements de données ne seront pleinement déterminables qu'après l'adoption d'une norme déterminant :
- qui collecte les données,
 - auprès de qui,
 - quels sont les droits et obligations découlant de l'enregistrement,
 - quelles sont les conséquences d'un défaut d'enregistrement (en termes de refus d'accès par exemple),
 - comment l'exactitude des données est assurée, et
 - imposant une vérification du respect de l'obligation d'enregistrement vérifiable par la journalisation de l'accès²⁷.
19. Par conséquent, à ce stade, les éléments essentiels visés par le projet ne peuvent qu'être déterminés de manière théorique et, dès lors que ni l'Autorité, ni le responsable du traitement appelé à mettre en œuvre les traitements, ni les personnes concernées ne peuvent actuellement évaluer le respect des principes de proportionnalité et de minimisation des données, il y a lieu de considérer que le projet ne rencontre pas la prévisibilité requise. En d'autres termes, **l'Autorité estime que le projet ne peut être adopté en l'état.**

²⁶ Comparée à la durée moyenne prévue par les projets de normes soumis à l'Autorité

²⁷ Pour une énumération des normes étrangères susceptibles de servir de modèle à cet égard, voy. la proposition de loi instaurant un registre de transparence et un paragraphe sur la transparence, Doc. parl. Ch., 20 décembre 2021, 55 2394/001, pp. 4 et sv. (<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2394/55K2394001.pdf>);

2. Recommandations législatives

20. La base de licéité du traitement doit être clairement identifiable. En l'espèce, la collecte et l'enregistrement des données doivent être **nécessaires à l'exécution d'une obligation légale**. Le projet remanié veillera donc à **prévoir une obligation d'enregistrement** préalablement à tout contact et/ou accès et s'abstiendra de viser les représentants « *qui se sont enregistrés et qui ont eu un contact* ».
21. En outre, l'Autorité constate que l'absence d'enregistrement n'est **pas sanctionné**. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a confirmé qu'il ne s'agissait pas d'un oubli. Or, l'Autorité rappelle qu'une mesure ne peut être considérée comme nécessaire que si elle est effective au regard de l'objectif poursuivi.
22. Les **finalités** doivent être formulées de manière précises et viser chacun des traitements, en ce compris l'accès aux données. La finalité de contrôle doit donc également être prévue.
23. L'Autorité constate qu'en désignant un SPF en tant que **responsable du traitement**, le système mis en œuvre tendra nécessairement à s'apparenter à de l'auto-contrôle..
24. L'ensemble des **catégories de personnes concernées** doivent être énumérées et non simplement sous-entendues.
25. L'Autorité relève l'importance d'une détermination claire des titulaires de l'obligation légale d'alimentation du registre transparence et rappelle à ce sujet que le respect du principe de nécessité par le législateur implique que cette détermination atteigne l'objectif d'intérêt général poursuivi. A ce titre, il est indiqué que le législateur développe plus amplement la description dudit objectif afin qu'un contrôle adéquat de cette détermination puisse être réalisé par l'Autorité. En tout état de cause, il est indiqué que les développements préalables au projet normatif qui déterminera cette obligation légale justifient suffisamment les choix opérés en la matière.
26. Si l'intention est de **limiter l'accès** aux citoyens belges, il y a lieu, d'une part, de justifier le caractère nécessaire et proportionné de cette limitation et, d'autre part, d'assortir l'accès de modalités d'identification et d'authentification strictes. En revanche, si telle n'est pas la volonté des auteurs, il y a lieu de d'omettre cette mention et de préciser que le registre sera librement accessible en ligne.
27. Bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer la **durée de conservation** aux finalités concrètes de l'encadrement des contacts, l'Autorité estime qu'une finalité de contrôle de l'indépendance des membres du gouvernement et des organes stratégiques s'accommode mal d'une « *destruction* » des

données dès la nomination d'un gouvernement ou la cessation des activités d'un représentant. Un alignement sur le délai de prescription des poursuites pénales semble être davantage approprié.

28. Par ailleurs, il y a lieu de préciser que la destruction interviendra « *sans préjudice des exceptions légales telles que les dispositions relatives à l'archivage* »²⁸.
29. Enfin, l'Autorité en profite pour rappeler²⁹ que, bien que la pratique ne soit pas comparable à du lobbying et qu'elle n'ait en soi rien d'illégal, certaines normes prévoyant des traitements de données (telles que, par exemple, la digitalisation des données du dossier médical du patient) sont susceptibles d'être adoptées, notamment dans le but « *d'exploiter les financements de l'Union européenne* »³⁰. Or, lorsque les sources européennes ne sont pas des normes dont la transposition s'impose aux Etats membres³¹, leur mention ne s'impose pas au législateur belge lors de l'adoption de normes. Ce qui est indéniablement source d'opacité et complique fortement le contrôle de la balance d'intérêt.
30. Par conséquent, dans un souci de transparence, l'Autorité estime qu'une initiative législative telle que la présente pourrait constituer une opportunité pour imposer de **mentionner explicitement dans l'exposé des motifs, lorsqu'une mesure imposée est susceptible d'ouvrir le droit à un financement externe**, dans le chef du niveau de pouvoir concerné.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que le projet ne peut être considéré comme de nature à fonder un traitement de données à caractère personnel.

L'Autorité recommande de soumettre également le projet fusionné et/ou fondamentalement remanié à l'Institut fédéral des droits humains pour avis.

²⁸ Voy. en ce sens l'Avis CE n°72.574/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 25 mai 2023 'relatif à la conservation et à la valorisation des archives d'intérêt patrimonial' (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 533/1, pp. 63 et s.) ; voy. également l'avis n° 80/2023 du 27 avril 2023 de l'Autorité de protection des données, spécialement pp. 3 et 4 ; l'avis 74.753/2 donné le 23 novembre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution du Code de la justice communautaire', observation générale n° 6.1. ; et l'avis 72.640/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant sur la gestion et la préservation des archives publiques en Communauté française', observation générale n° 2. (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 640/1, p. 31 et 32)

²⁹ Voy. [l'avis n° 135/2021 du 24 août 2021 concernant projet d'arrêté royal modifiant l'article 2, B, de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, en ce qui concerne le dossier médical global \(CO-A-2021-130\)](#), considérants n°23 à 26 et 33

³⁰ Conclusions du Conseil sur la santé dans la société numérique (JOUE 2017/C 440/05), points 27 et 47 (<https://op.europa.eu/mt/publication-detail/-/publication/9d2c8cd4-e61a-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-fr#>)

³¹ L'Union européenne ne disposant par exemple pas de compétences en matière de santé, « *encourage la coopération entre les États membres dans les domaines visés au présent article et, si nécessaire, elle appuie leur action* » conformément à l'article 168 TFUE

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé.) Cédrine Morlière, Directrice