



Avis n° 162/2019 du 18 octobre 2019

Objet : avis concernant un projet d'arrêté royal accordant l'accès à la BAEC au Service Légalisation et lutte contre la fraude documentaire du Service public fédéral Affaires étrangères (CO-A-2019-169)

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 M. Koen Geens, Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, chargé de la Régie des Bâtiments reçue le 23/08/2019 ;

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

Émet, le 18 octobre 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. La loi du 18 juin 2018 *portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges* a notamment modifié plusieurs dispositions du Code civil. L'une de ces modifications consistait en la création de la banque de données des actes de l'état civil (BAEC) qui a désormais valeur de source authentique (article 71 du *Code civil*) pour tous les actes authentiques établis après l'entrée en vigueur de la loi susmentionnée du 18 juin 2018, à savoir le 31 mars 2019.

2. Les tâches/finalités de la BAEC (article 72 du *Code civil*) consistent notamment à :

*"(...) 3° assurer un service aux citoyens, quel que soit l'endroit où ils se trouvent ;
4° simplifier les procédures administratives via l'obligation de réutilisation des actes et des données disponibles dans la BAEC (...)"*.

3. L'article 78 du *Code civil* identifie plusieurs groupes professionnels et institutions ayant accès aux données de la BAEC. En outre, l'article 80 du *Code civil* permet au Roi, après avis de l'Autorité, de désigner d'autres catégories de personnes, d'autorités ou d'institutions qui peuvent avoir accès, aux conditions qu'il a déterminées et dans la mesure où cet accès est nécessaire pour l'exercice de leurs missions légales. L'article 80 du *Code civil* précise par ailleurs que le Roi ne peut accorder l'accès qui y est prévu que sur proposition du comité de gestion de la BAEC. Ce comité a émis un avis favorable le 28/05/2019. Cette réglementation déroge au régime général instauré par l'article 20 de la LTD pour la transmission de données à caractère personnel par une autorité publique fédérale, à savoir la conclusion d'un protocole entre le responsable du traitement émetteur et le responsable du traitement destinataire des données.

4. C'est en exécution de ce dernier article que Monsieur Koen Geens, Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, chargé de la Régie des Bâtiments, ci-après le demandeur, soumet pour avis le projet d'arrêté royal *accordant l'accès à la BAEC au Service Légalisation et lutte contre la fraude documentaire du Service public fédéral Affaires étrangères*, ci-après "le projet". Le projet accorde au Service Légalisation et lutte contre la fraude documentaire des droits de lecture dans la BAEC, en particulier pour les données des actes de l'état civil qui sont nécessaires dans le cadre d'une demande de légalisation ou d'apostille de ceux-ci.

II. QUANT AU FOND

1. Base juridique

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

6. L'Autorité constate que les traitements générés par le projet dans le chef du responsable du traitement qui fournit les données reposent sur l'article 6.1.e) du RGPD, à savoir une mission d'intérêt public (voir les articles 71 et 72 du *Code civil* - points 1 et 2). Dans le chef du Service Légalisation et lutte contre la fraude documentaire qui reçoit les données, le traitement semble se fonder sur l'article 6.1.c) ou e) du RGPD.

7. En vertu des principes de transparence et de légalité consacrés dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, la loi doit prévoir clairement dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé, ¹et en conséquence déterminer : quelles sont les données traitées, qui sont les personnes concernées, quelles sont les conditions et finalités dudit traitement, quel est le délai de conservation des données ²et quelles personnes ont accès.³ L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes⁴. Lorsque le traitement repose sur une base juridique de droit national, l'article 6.3 du RGPD exige également spécifiquement que les finalités de ce traitement soient définies dans cette base.

8. L'article 22 de la Constitution interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même quelles sont les intrusions qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée⁵. Dans ce contexte, une délégation au Roi "n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les

¹ En ce sens, voir Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.9 e.s. et point B.13.3 en particulier.

² La Cour constitutionnelle a reconnu que "*le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation*", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

³ 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.

⁴ Voir l'avis de l'Autorité n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9.

⁵ Avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018 du Conseil d'État émis concernant un avant-projet de loi *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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, Doc. Parl., Chambre, 54-3185/001, p. 121-122.*

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'État :

- l'Avis n° 26.198/2 rendu le 2 février 1998 sur un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *Doc. Parl. Chambre, 1997-98, n° 49-1566/1, 108 ;*
- Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 relatif à un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé, *Doc. Parl. Chambre 2002-03, n° 2125/2, 539 ;*
- Avis n° 37.765/1/2/3/4 rendu le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme qui a donné lieu à la loi-programme du 27 décembre 2004, *Doc. Parl. Chambre 2004-05, n° 1437/2.*

éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur. En l'espèce, l'article 80 du *Code civil* définit précisément la compétence du Roi.

2. Finalités

9. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

10. L'article 1^{er} du projet mentionne clairement la finalité pour laquelle l'accès est demandé, à savoir légaliser ou apostiller des extraits d'actes de l'état civil.

11. L'article 29, § 3 du *Code civil* charge le ministre des Affaires étrangères ou le fonctionnaire délégué par lui de légaliser les extraits et les copies d'actes de l'état civil afin de permettre leur utilisation à l'étranger.

12. En vertu de la Convention de La Haye du 5 octobre 1961 *supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers*⁶, les actes belges de l'état civil devant être présentés dans l'une des autres parties contractantes, notamment, ne doivent plus être légalisés. Il suffit que l'autorité compétente ajoute une apostille sur l'acte confirmant la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu.

13. En exécution de l'article 6 de cette Convention, le SPF Affaires étrangères et Coopération au développement a été désigné en tant qu'autorité compétente pour la délivrance d'apostilles.

14. À la lumière de ces éléments, l'Autorité constate que la finalité répond aux exigences de l'article 5.1.b) du RGPD.

15. Comme indiqué au point 3, l'arrêté accordant l'accès précise également les conditions de cet accès. Pour établir ces conditions, le demandeur peut s'inspirer de l'article 20, § 1^{er}, deuxième alinéa de la LTD qui énumère les éléments qu'il est préférable de régler dans un protocole. La mention de la base légale pour le transfert en fait partie⁷. La finalité poursuivie dans le projet s'inscrit dans le cadre d'une mission légale spécifique confiée au SPF Affaires étrangères. L'Autorité recommande dès lors de reprendre dans le projet un renvoi explicite aux dispositions qui confient cette mission au SPF Affaires étrangères.

⁶ Signée par la Belgique le 10 mars 1970 et ratifiée le 11 décembre 1975 (*M.B.* du 21/07/1983).

⁷ Article 20, § 1^{er}, deuxième alinéa, 7^o de la LTD.

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. Le projet octroie l'accès aux données d'actes de l'état civil qui sont nécessaires dans le cadre d'une demande de légalisation ou d'une apostille de ceux-ci (article 2 du projet). Cela revient en fait à paraphraser l'article 5.1.c) du RGPD.

18. Une telle formulation générale ne permet pas à l'Autorité de se prononcer sur la proportionnalité. Le projet doit être complété sur ce point⁸.

19. Si l'on constate qu'une apostille confirme la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu (article 5, deuxième alinéa, de la Convention de La Haye du 5 octobre 1961), la question se pose alors de savoir pourquoi le projet n'énumère pas quelles données sont *de facto* nécessaires pour pouvoir confirmer cette véracité. Il en va de même pour la légalisation.

4. Personnes concernées

20. Il ne ressort pas du projet quelles (quels groupes de) personnes sont visées par l'accès. La BAEC reprend l'ensemble des actes de l'état civil et leurs mises à jour administratives (article 71 du *Code civil*). Quiconque réside en Belgique est donc potentiellement visé. Toutefois, si l'on considère les données nécessaires pour délivrer une apostille, il semble que le SPF Affaires étrangères ait uniquement besoin des données du fonctionnaire instrumentant. Par conséquent, les personnes concernées devraient être limitées à ce groupe professionnel.

21. Le projet doit être précisé sur ce point.

5. Délai de conservation

22. 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.

⁸ En ce qui concerne un protocole : les catégories de données à caractère personnel transmises et leur format (article 20, § 1^{er}, deuxième alinéa, 5^o de la LTD).

23. L'Autorité constate que le projet ne prévoit aucun délai de conservation des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement dans le chef du SPF Affaires étrangères. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il est recommandé de prévoir des délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement, en tenant compte de la finalité et des catégories de données, ou au moins de reprendre les critères permettant de déterminer ces délais de conservation.

24. Par pur souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur le fait que les exigences de l'article 5.1.e) du RGPD ne portent pas préjudice aux prescriptions reprises dans la *loi relative aux archives* du 24 juin 1955.

6. Responsables du traitement

25. Le SPF Justice est le responsable du traitement émetteur (article 73, § 2 du Code civil). Le projet n'identifie pas le SPF Affaires étrangères comme étant le responsable du traitement receveur en tant que tel, mais le texte ne laisse subsister aucun doute à ce sujet, étant donné que l'accès :

- est spécifiquement octroyé au SPF Affaires étrangères ;
- est octroyé en vue d'une finalité confiée au SPF Affaires étrangères par la loi.

7. Sécurité

26. Par pur souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur les exigences des articles 5.1.f) et 32 du RGPD.

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.

29. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée⁹ visant à prévenir les fuites de données et au document Mesures de référence¹⁰ en matière de sécurité qu'il convient de respecter dans le cadre de tout traitement de données à caractère personnel. L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès¹¹.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans le projet :

- reprendre un renvoi explicite aux dispositions qui confient la mission de légalisation et d'apostille au SPF Affaires étrangères (point 15) ;
- mentionner les données auxquelles un accès est octroyé (points 17 - 19) ;
- identifier les personnes concernées (points 20 et 21) ;
- préciser le délai de conservation (point 23) ;

⁹ 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).

¹⁰ 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_securite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf).

¹¹ 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 des éléments suivants :

- le respect de l'article 32 du RGPD et l'obligation du responsable du traitement de mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour protéger les données à caractère personnel (points 28 et 29).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances