



Avis n° 157/2019 du 27 septembre 2019

Objet : avis relatif au *projet d'arrêté royal déterminant les actes et justificatifs à joindre à la déclaration attributive de nationalité belge fondée sur l'article 11bis du Code de la nationalité belge ainsi que le contenu du formulaire de déclaration (CO-A-2019-160)*

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 Koen Geens, Ministre de la Justice, chargé de la Régie des Bâtiments, reçue le 5 août 2019 ;

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

Émet, le 27 septembre 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 5 août 2019, Monsieur Koen Geens, Ministre fédéral de la Justice, chargé de la Régie des Bâtiments (ci-après "le demandeur") a sollicité l'avis de l'Autorité sur *le projet d'arrêté royal déterminant les actes et justificatifs à joindre à la déclaration attributive de nationalité belge fondée sur l'article 11bis du Code de la nationalité belge ainsi que le contenu du formulaire de déclaration* (ci-après "le projet").

Contexte

2. Le projet exécute l'article 11*bis*, § 4 du Code de la nationalité belge (ci-après "la loi"). Cet article énonce qu'un enfant né en Belgique et ayant depuis lors sa résidence principale en Belgique peut devenir Belge si ses auteurs ou adoptants font une déclaration devant l'officier de l'état civil. Ils doivent démontrer que certaines conditions sont réunies : l'enfant ne peut pas encore avoir atteint l'âge de 12 ans, pendant les dix années précédant la déclaration, ils ont eu leur résidence principale en Belgique et l'un d'eux doit être autorisé à séjourner de manière illimitée en Belgique (article 11*bis*, § 1^{er} de la loi).
3. L'article 11*bis*, § 4, septième alinéa de la loi charge le Roi de déterminer les actes et justificatifs à joindre à la demande. Les actes et justificatifs qui doivent être joints à la demande contiennent des données à caractère personnel. La demande de la nationalité belge implique par conséquent un traitement de données à caractère personnel.
4. L'article 1^{er} du projet énumère les actes et justificatifs.
5. Si des pièces font défaut, l'officier de l'état civil les réclame à l'aide du formulaire type (article 2 du projet et annexe).
6. Les personnes concernées qui sont enregistrées au Registre national ne doivent pas joindre certains documents. L'officier de l'état civil est obligé de contrôler certains éléments au moyen du Registre national (simplification administrative, article 3 du projet).
7. Les actes et justificatifs fournis seront immédiatement restitués aux auteurs ou adoptants à l'issue de la procédure (article 4 du projet).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Fondement juridique

8. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD. En outre, le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel, dont par exemple des données concernant la santé, est en principe interdit selon l'article 9.1 du RGPD, sauf si le responsable du traitement peut invoquer une des exceptions de l'article 9.2 du RGPD. Vu le cadre réglementaire du traitement prescrit de données (à caractère personnel) du projet, celui-ci semble pouvoir trouver un fondement juridique dans l'article 6.1.e) du RGPD.
9. L'article 11*bis*, § 4, septième alinéa de la loi délègue au Roi la compétence suivante : "*Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et sur la proposition du ministre de la Justice, les actes et justificatifs à joindre à la demande pour apporter la preuve que les conditions sont réunies et que le dossier a été jugé complet, comme le prévoit l'alinéa 1^{er}.*" Le projet précise, comme le prescrit la loi, quels actes et justificatifs doivent être joints à la demande.
10. Lorsque le fondement juridique d'un traitement de données à caractère personnel est une mission d'intérêt public, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement 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 la réglementation¹. 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 la réglementation². Comme la Cour constitutionnelle l'a établi aux termes d'une jurisprudence constante, le principe de légalité n'empêche toutefois pas une délégation au Gouvernement "*pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et*

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 n° 130/2018 de l'Autorité du 28 novembre 2018, § 9 ; l'avis n° 34/2018 de l'Autorité 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.

*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.

11. Parmi les actes et justificatifs qui doivent être joints à la déclaration figurent notamment les actes de naissance des auteurs ou adoptants, des documents de séjour et un document d'où il ressort que l'auteur ou l'adoptant est capable. Les documents susmentionnés pourraient révéler la race, l'origine ethnique et l'état de santé de l'auteur ou de l'adoptant. Dans la mesure où c'est le cas, l'Autorité attire l'attention sur ce qui suit. En l'occurrence, le traitement semble pouvoir se baser sur l'article 9.2.g) du RGPD.
12. L'Autorité rappelle toutefois que cette même disposition exige aussi du droit national concerné qu'il prévienne "*des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée*". L'article 9 du RGPD doit en outre aussi être lu conjointement avec les articles 6 du RGPD, 22 de la Constitution et 8 de la CEDH, ce qui implique que – même si le traitement de ce type de données a lieu sous le contrôle d'une autorité publique – les éléments essentiels du traitement de ce type de données doivent aussi être établis dans la réglementation.
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.
15. La délégation au Roi telle que formulée dans l'article 11*bis*, § 4, septième alinéa de la loi mentionne explicitement la finalité de sa mission, à savoir établir la liste des documents qui doivent permettre de contrôler si les conditions d'obtention de la nationalité belge sont réunies.
16. L'Autorité estime que les finalités du traitement sont légitimes au sens de l'article 5.1.b) du RGPD.

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

⁴ Voir par exemple l'avis n° 34/2018 de l'Autorité du 11 avril 2018, § 30 ; l'avis n° 110/2018 de l'Autorité du 17 octobre 2018, points 7-9 ; l'avis n° 161/2018 de l'Autorité 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.

3. Responsable du traitement

17. 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 peut être désigné par la réglementation en question.
18. Ni la loi, ni le projet ne désigne explicitement le responsable du traitement. Afin d'éviter toute confusion, l'Autorité estime qu'en vue 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 le projet qui est le responsable du traitement ou éventuellement qui sont les responsables conjoints du traitement ou qui est sous-traitant. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. Tant le Groupe de travail Article 29⁵ – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité⁶ ont insisté sur la nécessité d'approcher 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 traitement de données à caractère personnel qui détermine la finalité du traitement ainsi que les moyens utilisés pour atteindre cette finalité. L'Autorité constate que plusieurs acteurs interviennent dans la procédure telle qu'exposée à l'article 11*bis*, § 4, septième alinéa de la loi : l'officier de l'état civil, le procureur du Roi et l'Office des étrangers ainsi que le tribunal de la famille. Le responsable du traitement et le sous-traitant sont liés par un contrat de sous-traitance (article 28, paragraphe 3 du RGPD) fixant entre autres la finalité, l'objet et la durée du traitement.
19. Par pur souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur une éventuelle obligation de conclure un protocole pour le transfert de données à caractère personnel (article 8 du *Décret du Parlement flamand du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives* et article 12 de l'*Ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-capitale du 8 mai 2014 portant création et organisation d'un intégrateur de services régional*).

⁵ Groupe de travail Article 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9.

⁶ L'Autorité, *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.

4. Proportionnalité

20. 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").
21. L'article 3 du projet oblige l'officier de l'état civil à consulter certaines informations dans le Registre national (source authentique). Il ne peut donc pas les réclamer auprès des personnes concernées.
22. Cela ne donne lieu à aucune remarque particulière étant donné que l'article 2 de la loi Only-once prescrit que : "*... les données déjà disponibles dans une source authentique ne devront plus être communiquées une nouvelle fois à un service public fédéral ...*"⁷.
23. L'Autorité constate que selon l'article 11*bis*, § 4, alinéas 8 et 9 de la loi, l'officier de l'état civil transmet une copie de l'intégralité du dossier au procureur du Roi et à l'Office des étrangers. Le mode de transmission n'est pas clair. Vu la nature sensible des données, l'Autorité estime recommandé d'enregistrer le dossier complet dans une application/banque de données centrale, plutôt que de faire circuler des copies. Les données dans l'application/la banque de données centrale ne doivent être disponibles que pendant la durée nécessaire au procureur du Roi et à l'Office des étrangers pour évaluer et traiter la demande. Ainsi, les données peuvent être consultées de manière sûre et les documents peuvent être détruits après le traitement définitif de la demande.

5. Délai 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'article 4 du projet détermine que les actes et justificatifs transmis par les auteurs ou adoptants dans le cadre de la déclaration attributive de la nationalité belge leur seront immédiatement restitués à l'issue de la procédure. Il va de soi que les documents mentionnés

⁷Loi du 5 mai 2014 *garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier.*

à l'article 3 du projet, à savoir les documents auxquels l'officier de l'état civil accède lui-même via le Registre national, ne sont pas transmis aux auteurs ou adoptants.

26. L'Autorité estime qu'au vu de ce qui précède, les conditions de l'article 5.1.e) du RGPD sont réunies.
27. À cet égard, l'Autorité fait encore remarquer que dans la mesure où une copie de l'intégralité du dossier est quand même (temporairement) envoyée à l'Office des étrangers et au procureur du Roi plutôt que d'enregistrer le dossier complet dans une application centrale (point 23), des délais de conservation doivent être mentionnés. Le projet ne contient aucune disposition indiquant la durée de conservation des documents. L'Autorité prie le demandeur de reprendre des dispositions définissant les délais de conservation.

6. Mesures de sécurité

28. 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. 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 privée⁸ visant à prévenir les fuites de données et au document "Mesures de référence"⁹ en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel".

⁸Recommandation 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).

⁹Mesures 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,

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

estime que les adaptations suivantes s'imposent :

- désigner le(s) responsable(s) du traitement (point 18) ;
- créer une application/banque de données centrale dans laquelle l'intégralité du dossier peut être consultée par les différents acteurs (point 23) ;
- reprendre des délais de conservation pour les documents tels que décrits dans le projet (point 27) ;

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 28 et 29).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances