



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 99/2020 du 2 octobre 2020

Objet : demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 juin 2020 établissant le modèle de publication au Moniteur belge visée à l'article 1250 du Code judiciaire, en vue d'établir un modèle de publication des mesures étrangères de protection des adultes reconnues ou déclarées exécutoires (CO-A-2020-092)

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, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et ministre des Affaires européennes, reçue le 04/08/2020 ;

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

Émet, le 2 octobre 2020, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre de la Justice (ci-après le demandeur) sollicite l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 25 juin 2020 établissant le modèle de publication au Moniteur belge visée à l'article 1250 du Code judiciaire, en vue d'établir un modèle de publication des mesures étrangères de protection des adultes reconnues ou déclarées exécutoires* (ci-après le projet).

Contexte et antécédents

2. Le projet assure l'exécution de l'article 1250 du Code judiciaire tel que modifié par la loi du 10 mars 2019 *de mise en œuvre de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes*.

L'article 1250 du Code judiciaire **ainsi modifié** dispose que :

"Toute décision ordonnant une mesure de protection¹, y mettant fin ou la modifiant est, à la diligence du greffier, insérée par extrait au Moniteur belge.

Il en est de même pour la mesure de protection étrangère reconnue ou déclarée exécutoire qui ordonne, modifie ou met fin à une mesure de protection étrangère visée à l'article 3, a) à d), f) et g)² de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes, prise dans un État partie à la Convention ou pour une mesure de protection similaire à celles énumérées dans cet article, prise dans un État tiers à l'égard d'une personne majeure, reconnue par le juge de paix.

¹ Une mesure de protection judiciaire peut être ordonnée si la personne concernée, en raison de son état de santé, est totalement ou partiellement hors d'état d'assumer elle-même, comme il se doit, sans assistance ou autre mesure de protection, fût-ce temporairement, la gestion de ses intérêts patrimoniaux ou non patrimoniaux (voir l'article 488/1 du Code civil).

² Article 3, a) à d), f) et g) de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 *sur la protection internationale des adultes*:

"Les mesures prévues à l'article premier peuvent porter notamment sur :

- a) la détermination de l'incapacité et l'institution d'un régime de protection ;*
- b) la mise de l'adulte sous la sauvegarde d'une autorité judiciaire ou administrative ;*
- c) la tutelle, la curatelle et les institutions analogues ;*
- d) la désignation et les fonctions de toute personne ou organisme chargé de s'occuper de la personne ou des biens de l'adulte, de le représenter ou de l'assister ;*
- e) le placement de l'adulte dans un établissement ou tout autre lieu où sa protection peut être assurée ;*
- f) l'administration, la conservation ou la disposition des biens de l'adulte ;*
- g) l'autorisation d'une intervention ponctuelle pour la protection de la personne ou des biens de l'adulte."*

L'article premier de la Convention susmentionnée stipule :

"1. La présente Convention s'applique, dans les situations à caractère international, à la protection des adultes qui, en raison d'une altération ou d'une insuffisance de leurs facultés personnelles, ne sont pas en état de pourvoir à leurs intérêts.

2. Elle a pour objet :

- a) de déterminer l'État dont les autorités ont compétence pour prendre des mesures tendant à la protection de la personne ou des biens de l'adulte ;*
- b) de déterminer la loi applicable par ces autorités dans l'exercice de leur compétence ;*
- c) de déterminer la loi applicable à la représentation de l'adulte ;*
- d) d'assurer la reconnaissance et l'exécution des mesures de protection dans tous les États contractants ;*
- e) d'établir entre les autorités des États contractants la coopération nécessaire à la réalisation des objectifs de la Convention."*

*La publication est faite dans les quinze jours de la décision ordonnant la mesure de protection, y mettant fin ou la modifiant **ou reconnaissant ou rendant exécutoire une mesure de protection étrangère visée à l'alinéa 1^{er}**; les fonctionnaires auxquels l'omission ou le retard serait imputable sont tenus pour responsables envers les intéressés, s'il est prouvé que l'omission ou le retard résulte d'une collusion*".

3. L'article 1250 du Code judiciaire ne spécifie toutefois pas la portée de l' "extrait" qui doit être publié au Moniteur belge. Les services du greffe ne disposent dès lors d'aucune indication claire et uniforme sur les informations concrètes qu'ils doivent faire publier au Moniteur belge.

L'arrêté royal du 25 juin 2020 établissant le modèle de publication au Moniteur belge visée à l'article 1250 du Code judiciaire, que le projet complète par un modèle supplémentaire (pour les mesures étrangères de protection reconnues ou déclarées exécutoires), entend répondre à cette absence d'indication claire et uniforme d'informations/données à caractère personnel concrètes qui doivent être reprises dans l'extrait. Dans ce contexte, il faut ménager un équilibre entre droit à la vie privée et publicité des mesures de protection à l'égard de tiers, en communiquant uniquement qu'une mesure de protection (qu'il s'agisse d'une mesure interne ou d'une mesure étrangère reconnue ou déclarée exécutoire) a été prise à l'égard d'une personne, sans détailler dans l'extrait toutes les modalités ou le contenu des mesures³.

4. Suite à la modification de l'article 1250 du Code judiciaire, les mesures étrangères de protection de personnes incapables majeures, reconnues ou déclarées exécutoires doivent être publiées selon les mêmes règles que les mesures de protection judiciaires "internes".

Comme déjà indiqué, l'arrêté royal du 25 juin 20250 *établissant le modèle de publication au Moniteur belge visée à l'article 1250 du Code judiciaire* définit actuellement les modèles de publication de mesures de protection judiciaire "internes" et le projet complète cet arrêté royal par un modèle pour la publication de mesures étrangères de protection reconnues ou déclarées exécutoires.

5. Dans son avis n° 141/2019, l'Autorité s'est déjà prononcée concernant le projet d'arrêté royal contenant les modèles de publication des mesures de protection "internes". Les modifications jugées nécessaires⁴ dans cet avis pour le projet soumis à l'époque ont été mises en œuvre tant dans l'arrêté royal du 25 juin 2020 que dans le projet qui nous est à présent soumis.

Dans cet avis n° 141/2019, l'Autorité soulignait en outre l'importance du respect de l'article 23 du RGPD en cas de limitation de la portée de l'article 5(.1.e)) du RGPD, dans la mesure où la publication au Moniteur belge des extraits en question n'est soumise à aucun délai de conservation (maximal).

³ Voir le Rapport au Roi du projet et le Rapport au Roi de l'arrêté royal du 25 juin 2020 *établissant le modèle de publication au Moniteur belge visée à l'article 1250 du Code judiciaire*.

⁴ L'Autorité demandait des précisions quant au responsable du traitement et un rappel du principe de limitation des finalités (voir les points 9, 10 et 15 de l'avis n° 141/2019).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

6. L'Autorité rappelle que – conformément à une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la *Constitution* et de l'article 6.3 du RGPD – toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une "disposition légale suffisamment précise" qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise définit les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique⁵.

Le pouvoir exécutif ne peut en principe être habilité qu'en vue de l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

1. Finalités

7. En vertu de 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.

8. Il ressort de l'article 1250 du Code judiciaire que la publication de toute décision ordonnant une mesure de protection, y mettant fin ou la modifiant vise à prévenir les tiers intéressés de l'existence de cette mesure ou de toute décision la modifiant ou y mettant fin. La connaissance de la mesure de protection est importante pour les tiers parce que le Code civil dispose que les actes accomplis par la personne protégée, qui est sous une mesure de protection judiciaire, en violation de son incapacité, sont, selon les circonstances, nuls de droit ou annulables en cas de lésion⁶. Le Rapport au Roi du projet rappelle l'importance de la publication pour des tiers qui ne sont pas toujours informés de mesures de protection (étrangères reconnues ou déclarées exécutoires) prises à l'égard d'une personne déterminée⁷.

9. L'Autorité estime qu'une telle finalité est déterminée, explicite et légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD.

10. Conformément à la recommandation que l'Autorité a déjà formulée dans l'avis n° 141/2019 concernant les modèles de publication de mesures de protection "internes", elle prend acte du fait que

⁵ Voir DEGRAVE, E., "*L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

⁶ Voir les articles 488 et 493 du Code civil.

⁷ "*Ce nouveau modèle devrait permettre aux personnes tierces d'apprendre l'existence de mesures étrangères prises à l'égard d'une personne donnée, d'une part, et, le cas échéant, de faire le lien entre la reconnaissance/déclaration de force exécutoire de ces mesures étrangères et l'adoption de mesures de protection judiciaire "internes" qui en découlent, d'autre part. En effet, pour rappel, le juge de paix peut adopter des mesures de protection judiciaire, les modifier ou les supprimer à l'occasion de la réception de mesures étrangères en droit interne et ce, conformément à l'article 1252/5 du Code judiciaire.*" (voir le Rapport au Roi du projet).

les différents modèles de publication mentionnent à présent explicitement que les données à caractère personnel qui y sont reprises ne peuvent pas être utilisées pour une fin autre que celle de porter la décision à la connaissance des personnes tierces.

2. Proportionnalité/minimisation des données

11. 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").

12. L'article 1250 du Code judiciaire dispose que "*Toute décision ordonnant une mesure de protection, y mettant fin ou la modifiant est, à la diligence du greffier, insérée par extrait au Moniteur belge. Il en est de même pour la mesure de protection étrangère reconnue ou déclarée exécutoire qui ordonne, modifie ou met fin à une mesure de protection étrangère (...)*". L'article 1250 du Code judiciaire ne détermine pas quelles données concrètes de l'ordonnance du juge de paix doivent figurer dans l'extrait qui est publié au Moniteur belge. Bien que la formulation de l'article 1250 du Code judiciaire soit très sommaire, l'Autorité considère toutefois que le texte et l'intention générale de l'article 1250 du Code judiciaire permettent de délimiter avec suffisamment de précision les données qui pourront faire l'objet de cette publication. Il s'agit des données qui donnent aux tiers la possibilité de prendre connaissance de l'existence, de la modification ou de la fin d'une mesure de protection concernant une personne, étant entendu que la connaissance de cette information doit leur permettre de savoir si la personne avec laquelle ils contractent est juridiquement capable de le faire.

13. L'Autorité n'a dès lors pas d'objection à ce que le Roi précise dans un arrêté royal les données qui doivent être publiées au Moniteur belge en vertu de l'article 1250 du Code judiciaire, d'autant plus que l'objectif poursuivi par le projet, et par extension de l'arrêté royal du 25 juin 2020 *établissant le modèle de publication au Moniteur belge visée à l'article 1250 du Code judiciaire*, est, comme le précise le Rapport au Roi, de veiller à ce que la publication s'effectue dans le respect des intérêts de la personne protégée et en particulier de son droit à la vie privée, consacré par l'article 22 de la *Constitution*, par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 8 de la CEDH.

14. Le projet prévoit la publication (uniquement) des catégories suivantes de données à caractère personnel, étant entendu que le modèle de publication annexé au projet précise encore davantage quelles sont ces données :

- (1) les données permettant d'identifier avec certitude la personne protégée (nom et prénom, date et lieu de naissance, adresse complète)

(2) les données concernant la mesure de protection étrangère reconnue/déclarée exécutoire (protection relative à la personne et/ou la propriété de la personne et si celle-ci est ordonnée/modifiée ou s'il y a été mis fin)

(3) les données permettant d'identifier avec certitude l'administrateur ou les administrateurs ainsi que, le cas échéant, la (les) personne(s) de confiance qui ont été désignés (nom et prénom, adresse complète).

15. L'Autorité estime que les données mentionnées dans le projet sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard de la finalité poursuivie par la publication, par extrait, de l'ordonnance du juge de paix prononçant une mesure de protection, y mettant fin ou la modifiant.

3. Délai de conservation des données

16. 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.

17. Ni le Code judiciaire ni le projet ne définissent un délai maximal de conservation des données traitées ou des critères permettant de définir ce délai maximal⁸.

18. L'article 1250 du Code judiciaire renvoie à une obligation de publication officielle au Moniteur belge. Comme elle l'a déjà fait dans l'avis n° 141/2019, l'Autorité attire ici à nouveau l'attention sur le fait que cette publication, comme de manière générale toute publication au Moniteur belge, n'est soumise à aucun délai de conservation concernant les données à caractère personnel y figurant. À cet égard, l'Autorité rappelle à nouveau que l'article 23 du RGPD permet au législateur d'apporter non seulement des limitations aux droits visés aux articles 12 à 22 inclus du RGPD mais également à la portée de l'article 5 du RGPD et dès lors, en ce compris, à l'article 5.1.e) du RGPD. De telles limitations ne peuvent toutefois se faire sans veiller au respect des conditions stipulées par l'article 23, § 2 du RGPD, à commencer par le fait qu'une telle limitation doit être prévue par le droit de l'État membre en question. Or, à la connaissance de l'Autorité, il n'existe toujours pas de telle norme en ce qui concerne les publications au Moniteur belge. L'Autorité insiste dès lors à nouveau pour qu'il soit remédié à cette situation.

⁸ Comme signalé dans l'avis n° 141/2019, l'Autorité fait remarquer que le projet qui lui est soumis pour avis n'a pas pour vocation de définir le délai de conservation ; son objectif étant essentiellement d'uniformiser les catégories de données qui sont publiées en application de l'article 1250 du Code judiciaire.

4. Responsable du traitement

19. L'article 4.7) du RGPD dispose que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné en tant que tel dans cette réglementation.

20. L'article 1250 du Code judiciaire, qui prévoit que la publication par extraits des décisions ordonnant, mettant fin ou modifiant une mesure de protection ou reconnaissant ou déclarant exécutoire une mesure étrangère de protection, a lieu "à la diligence du greffier", semble avoir voulu attribuer aux services du greffe le rôle de responsable du traitement.

21. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'identité de la personne ou de l'entité qui doit être considérée comme responsable du traitement, l'Autorité invitait déjà le demandeur dans l'avis n° 141/2019 à clarifier, dans son projet d'arrêté, l'autorité qui doit être considérée comme le responsable du traitement.

22. Outre le renvoi aux services du greffe à l'article 1250 du Code judiciaire, l'article 2 de l'arrêté royal du 25 juin 2020 *établissant le modèle de publication au Moniteur belge visée à l'article 1250 du Code judiciaire* mentionne à présent explicitement le SPF Justice en tant que responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD pour la publication par extrait au Moniteur belge. L'Autorité en prend acte.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité

estime qu'aucune adaptation ne s'impose dans le projet ;

attire l'attention du demandeur sur l'aspect suivant :

le respect de l'article 23 du RGPD en cas de limitation de la portée de l'article 5 du RGPD, et dès lors, en ce compris, de l'article 5.1.e) du RGPD dans le cadre des publications au Moniteur belge (voir le point 18).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances