



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 214/2026 du 6 octobre 2026

Objet : Avis concernant un arrêté royal concernant la manière dont la légalisation est effectuée et les refus possibles de légalisation (ADV-2026-00147)

Mots-clés : légalisation – apostille – principe de légalité et de prévisibilité - durée de conservation des données

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses 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 M. Maxime Prévot, Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et de la Coopération au développement, reçue le 8 septembre 2026 ;

Vu la demande d'informations complémentaires transmise le 17 septembre 2026 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 18 septembre 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 6 octobre 2026, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En date du 8 septembre 2026, le demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal concernant la manière dont la légalisation est effectuée et les refus possibles de légalisation (ci-après, « **le projet** »).
2. Ce projet détermine les modalités selon lesquelles un document peut être soumis à une légalisation ou à une apostille. L'article 1 du projet définit la légalisation comme « *l'attestation de la véracité de la signature, de la qualité en laquelle la signataire de l'acte a agi, et le cas échéant, de l'identité du sceau ou timbre dont l'acte est revêtu* ».
3. Cette procédure de légalisation était jusqu'à présent régie par l'arrêté du 8 mars 2020 établissant les modalités de légalisation et les motifs possibles de refus de légalisation (ci-après, « **l'arrêté de 2020** »). Le projet remplace cet arrêté de 2020 et vise, selon le rapport au Roi, à « *éliminer les ambiguïtés et les lacunes de la législation existante* », notamment en réduisant le délai de conservation des « *données des légalisations et des apostilles* ».
4. Le projet, en plus de définir les modalités dans lesquelles une légalisation peut être accomplie, encadre l'utilisation du système eLegalisation, dans lequel sont conservées « *les données des légalisations et des apostilles* ».
5. La légalisation peut être délivrée sous format électronique ou papier tandis que l'apostille ne peut être délivrée que de manière électronique.¹

II. EXAMEN DU PROJET

II.1. Remarque préliminaire

6. Le projet fait référence tant à la légalisation des documents qu'à la délivrance d'apostilles. Or, si l'article 6 définit la notion de « *légalisation* », la notion d'apostille n'est, quant à elle, pas définie. L'Autorité comprend que l'apostille constitue une formalité simplifiée de la légalisation, applicable entre les États parties à la Convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers (ci-après, « **la Convention de 1961** »). Il conviendrait dès lors de préciser clairement la portée de cette notion² ainsi que son articulation avec celle de « *légalisation* » (ou à tout

¹ Article 6 et 7 du projet.

² À cet égard, il peut être fait référence aux articles 3 et 4 de la Convention du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers.

le moins, faire un renvoi vers les normes applicables). Par ailleurs, le projet emploie tantôt le seul terme de légalisation, tantôt celui d'apostille et tantôt les deux notions conjointement. Lorsque/si le projet utilise le terme de « *légalisation* » avec l'intention d'inclure également l'apostille, il conviendrait de le préciser explicitement afin d'éviter toute ambiguïté quant au champ d'application des dispositions concernées.

II.2. Principes de légalité et de prévisibilité

7. L'Autorité rappelle l'importance particulière que revêtent les principes de légalité et de prévisibilité. Aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'article 6.3 du RGPD, la norme qui fonde le traitement de données doit avoir certaines qualités : elle doit être du rang de loi (loi, décret ou ordonnance) et elle doit fixer de manière prévisible les « *éléments essentiels* »³ du traitement pour qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois 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 éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* ». ⁴ L'auteur de la norme législative formelle est donc tenu de prévoir les éléments essentiels des traitements des données alors que la détermination des autres éléments et précisions qui peuvent être sujets à des évolutions peut être laissée au soin du pouvoir exécutif, si une délégation adéquate est effectuée dans la norme respective.
8. L'Autorité considère que ces éléments essentiels ne doivent pas nécessairement être énumérés expressément par la norme de rang législatif, pour autant qu'ils ressortent de manière suffisamment claire et substantielle de celle-ci.⁵

³ Les éléments suivants constituent en principe, des éléments essentiels : (1°) la/les catégorie(s) de données traitées; (2°) la/les catégorie(s) de personnes concernées; (3°) la finalité poursuivie par le traitement; (4°) la/les catégorie(s) de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données. L'Autorité de protection des données (APD) ajoute l'identification du responsable du traitement, surtout concernant des traitements de données dans lesquels plusieurs organisations interviennent. Voir en ce sens : Avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », Doc. parl., Chambre, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 119 ; Cour Constitutionnelle, arrêt n° 26/2023 du 16 février 2023, point B.74.1. ; Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.13.1 et B.18 ; Cour constitutionnelle, arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s ; Cour Constitutionnelle, arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1.

⁴ Voir par exemple, Cour Constitutionnelle : arrêt n°29/2018 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n°39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n°44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n°107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n°108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n°29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n°86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2.3. Voir Conseil d'État : Avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2 ; L'APD a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes : Voir par exemple Avis de l'APD n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30 ; Avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9; Avis de l'APD n° 161/2018 du 19 décembre 2018, pour une hypothèse concrète où un législateur entend fonder le pouvoir du Roi à mettre en place des traitements de données à caractère personnel ; Avis de l'APD n°164/2022 du 19 juillet 2022 relatif à un avant-projet.

⁵ Voir l'avis n°138/2025 de l'Autorité sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française (considérant 8).

9. En l'espèce, le projet se fonde sur les articles 30§3 du Code de droit international privé et l'article 33§, alinéa 4 du Code consulaire, qui définissent et consacrent le principe de légalisation et accordent respectivement au Roi le pouvoir de « *déterminer les modalités de légalisation* » et de « *fixer les règles relatives aux modalités selon lesquelles la légalisation est effectuée* ». Toutefois, ces articles n'encadrent pas les traitements de données électroniques effectués par la plateforme eLegalisation.
10. À cet égard, le rapport au Roi indique :

« La base juridique du programme intitulé « eLegalisation », développé au sein du Service public fédéral Affaires étrangères et utilisé pour l'apposition de l'apostille électronique et de la légalisation électronique, sera intégrée dans la modification déjà prévue du Code consulaire ». Plus précisément, une modification législative est proposée à l'article 33 libellée comme suit : « L'Apposition de la formule de légalisation s'effectue via un système informatique dans lequel, à la demande de la partie requérante, le document est introduit et peut être récupéré une fois légalisé ». (soulignée par l'Autorité)

11. L'Autorité estime que la formule proposée ne permet pas de distinguer suffisamment avec clarté les traitements de légalisation opérés électroniquement des traitements non électroniques.
12. Premièrement, la phrase selon laquelle « *l'apposition de la formule de légalisation s'effectue via un système informatique* » prête à confusion et pourrait être comprise comme signifiant que la formule de légalisation est systématiquement apposée sur le document de manière électronique alors que l'acte d'apposer la formule peut se faire sur papier⁶. L'Autorité suppose que c'est la formule de légalisation (et les « *données des légalisations* » que cela implique) en tant que telle qui est générée de manière électronique (avant d'être ensuite soit apposée électroniquement, soit imprimée sous forme de vignette). Si telles sont bien les procédures envisagées, il conviendrait de reformuler la disposition afin que cette distinction ressorte clairement du texte.
13. Ensuite, la référence à une introduction du document dans le système « *à la demande de la partie requérante* » semble suggérer que le document n'y est enregistré que de manière optionnelle. Selon les informations complémentaires reçues, tel est bien le cas lorsque la demande de légalisation n'est pas introduite électroniquement au moyen du système eLegalisation, mais est effectuée au guichet.⁷ Cette formulation n'est toutefois pas compatible avec la procédure électronique dans laquelle le document doit nécessairement être introduit dans le système afin que la procédure de légalisation puisse être mise en œuvre. Il conviendrait dès lors de distinguer clairement dans la disposition la procédure

⁶ L'article 6 prévoit que l'apposition de la formule peut être apposée soit électroniquement soit être imprimée sur une vignette autocollante.

⁷ Les informations complémentaires indiquent dans ce sens : "Wanneer men een legalisatie aanvraagt bij het loket, wordt het document niet automatisch gescand. Het kan, maar enkel op vraag van de persoon zelf. De gegevens die wel worden bijgehouden betreffen het legalisatienummer, de datum van legalisatie en de naam van de ondertekenaar (bevoegde ambtenaar)."

électronique de la procédure non électronique afin de permettre à la personne concernée d'anticiper clairement les traitements effectués électroniquement dans le cadre de chacune de ces procédures.

14. Les remarques émises ci-dessus aux considérants 10 et 11 remarques valent mutatis mutandis pour l'article 7 du projet.⁸
15. Ensuite, si la modification législative proposée prévoit « *l'introduction du document dans le système* », lequel peut ensuite « *être récupéré* », elle ne définit pas suffisamment les conditions de conservation des documents légalisés.⁹ Cette disposition devrait ainsi préciser qui est habilité à « *récupérer* » le document, ainsi que fixer sa durée de conservation, laquelle constitue un élément essentiel du traitement de données et doit, à ce titre, être déterminée dans la norme législative adéquate, à savoir l'article 33 du Code consulaire et/ou l'article 30 du Code civil.
16. Par ailleurs, cette disposition prévoit la conservation des documents légalisés, sans toutefois viser expressément les « *données des légalisations et des apostilles* », alors même que celles-ci sont également conservées dans le système et font l'objet d'une distinction dans le projet.¹⁰ À cet égard, l'Autorité estime que « *les données des légalisations et des apostilles* » peuvent être considérées comme une catégorie de données dont il convient alors au projet de préciser les données exactes.¹¹
17. L'Autorité estime en outre que l'identité du responsable du traitement, qui constitue également un élément essentiel des traitements de données, n'est pas suffisamment déterminée dans la norme juridique qui fonde le traitement, même si elle peut être déduite du projet. Il convient dès lors d'y indiquer expressément que le SPF Affaires étrangères est le responsable de traitement des données.
18. En conclusion, il conviendrait de modifier l'article 33 du Code consulaire et/ou l'article 30 du Code civil afin que les traitements de données (en ce compris les traitements électroniques prévus par eLegalisation) puissent reposer sur une norme juridique adéquate, en tenant compte des remarques émises ci-dessus.

II.3. Article 6 du projet

19. Le projet prévoit que la formule de légalisation ou d'apostille peut être apposée « *électroniquement* » sans toutefois préciser les modalités selon lesquelles cette apposition est réalisée ni les mécanismes

⁸ L'article 7 du projet indique également l'apposition de la légalisation « *est réalisée au moyen d'un système informatique eLegalisation* ».

⁹ Voir considérants 24 à 29.

¹⁰ Voir article 7 du projet.

¹¹ Voir considérant 22.

permettant de garantir l'authenticité et l'intégrité de la signature et du sceau qui l'accompagnent. Afin d'assurer un niveau de sécurité juridique adéquat, le projet devrait déterminer un niveau minimal de signature et de sceau électroniques. L'Autorité recommande à cet égard que la formule soit (lorsqu'elle est apposée électroniquement) assortie d'une signature électronique qualifiée et que le sceau de l'autorité compétente soit apposé au moyen d'un cachet électronique qualifié, afin de garantir l'authenticité et l'intégrité de ces deux éléments.

II.4. Article 7 du projet

20. L'article 7 du projet dispose que « *les données des légalisations et des apostilles sont stockées dans le système électronique, et ce pour une durée de 10 ans. L'accès au document stocké électronique et à l'apostille ou légalisation électronique y apposée, est garanti pour la partie concernée pendant une durée de 10 ans à dater de la délivrance de l'apostille ou de la légalisation* ».

A) Conservation des données des légalisations et des apostilles

21. Le projet modifie l'arrêté de 2020 en réduisant le délai de conservation des données « *des légalisations et des apostilles* » de 75 ans à dix ans.
22. Premièrement, le projet n'indique pas quelles sont les données visées par « *les données des légalisations et des apostilles* ». Selon les informations complémentaires reçues, il s'agit des données suivantes : le numéro de légalisation, la date de légalisation et le nom du signataire (fonctionnaire). Il conviendrait de le mentionner expressément dans le projet afin d'assurer le respect des principes de prévisibilité et de minimisation des données.
23. Ensuite, si l'Autorité accueille favorablement la réduction de la durée de conservation applicable aux données des légalisations et des apostilles, elle s'interroge toutefois sur le caractère proportionné d'une durée de conservation de dix ans. Interrogée à ce sujet, la déléguée du demandeur a indiqué que "*het apostilleverdrag voorziet dat de bevoegde autoriteit een register bijhoudt.*" Cette réponse ne permet pas de justifier la durée de conservation. La Convention de 1961 impose certes aux autorités compétentes la tenue d'un registre des données des apostilles¹². Toutefois, la Convention, qui prévoit cette obligation exclusivement à l'égard des apostilles et non des légalisations, ne fixe aucune durée

¹² Article 7 Convention du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers « *Chacune des autorités désignées conformément à l'article 6 doit tenir un registre ou fichier dans lequel elle prend note des apostilles délivrées en indiquant : a) le numéro d'ordre et la date de l'apostille, b) le nom du signataire de l'acte public et la qualité en laquelle il a agi, ou, pour les actes non signés, l'indication de l'autorité qui a apposé le sceau ou timbre. A la demande de tout intéressé l'autorité qui a délivré l'apostille est tenue de vérifier si les inscriptions portées sur l'apostille correspondent à celles du registre ou du fichier.* »

maximale de conservation des données enregistrées dans ce registre. Il conviendrait dès lors de compléter le rapport au Roi afin d'y démontrer que la durée de conservation de dix ans prévue par le projet est nécessaire, proportionnée et appropriée à la finalité poursuivie.

B) Conservation des documents légalisés

24. Le projet indique ensuite que « *l'accès au document stocké électroniquement et à l'apostille ou légalisation électronique y apposée, est garanti pour la partie concernée pendant une durée de 10 ans à dater de la délivrance de l'apostille ou de la légalisation* ».
25. Premièrement, l'Autorité comprend que la notion de « *partie concernée* » désigne la personne qui détient les données concernant la légalisation ou l'apostille (numéro de contrôle et la date) lui permettant d'accéder au document légalisé¹³. Pour assurer la clarté du dispositif, il conviendrait de préciser la personne concernée comme telle.
26. Par ailleurs, l'Autorité rappelle que, conformément à l'article 5.1.e) du RGPD, les données ne peuvent être conservées pour une durée n'excédant celles au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Cette limitation de durée est d'autant plus importante au regard de la sensibilité des données à caractère personnel pouvant être contenue dans les documents légalisés (par exemple, les données relatives aux décisions judiciaires ou les données issues de la « *data page* » du passeport).
27. L'Autorité comprend des informations complémentaires reçues que, lorsque la demande de légalisation est introduite et délivrée de manière non électronique (sur papier), le document n'est ensuite conservé de manière électronique/numérisé sur la plateforme que sur demande de la personne concernée¹⁴. Elle suppose ainsi que lorsque la légalisation est introduite électroniquement, le document légalisé est conservé même après que la personne concernée ait eu accès à son document. Dès lors que la conservation du document légalisé n'est pas systématique lorsque la demande est introduite selon une procédure non électronique, l'Autorité s'interroge sur la nécessité de conserver systématiquement le document dans le cadre de la procédure électronique. Le seul caractère électronique de la légalisation ne justifie pas une conservation du document au-delà de la délivrance du fichier à la personne concernée.
28. Si les données sont uniquement conservées afin de permettre à la personne concernée d'accéder ultérieurement au document légalisé pendant une certaine durée, il conviendrait de prévoir que la conservation de ce document à cette fin ne puisse avoir lieu que sur demande, que les légalisations

¹³ Voir <https://elegalisation.cloud.diplomatie.be/privacy>.

¹⁴ Voir op. cit, considérant n°7.

soient délivrées électroniquement ou non, et de justifier, dans le rapport au Roi, la durée de conservation retenue.

29. En outre, les informations complémentaires communiquées confirment que les documents pour lesquels la légalisation a été refusée sont conservés pendant une durée identique à celle applicable aux documents effectivement légalisés, soit dix ans. L'Autorité relève que le projet et le rapport au Roi ne comportent aucun élément permettant d'établir en quoi la conservation pendant une telle durée des documents n'ayant pas donné lieu à la délivrance d'une légalisation serait nécessaire à la réalisation des finalités poursuivies. L'Autorité comprend que la conservation des documents pour laquelle une légalisation a été refusée puisse se justifier dans certaines hypothèses circonscrites, par exemple lorsqu'un recours a été introduit contre la décision de refus de légalisation. Dans ces circonstances, la durée de conservation des documents refusés devrait toutefois être strictement limitée à la durée de la procédure de recours et être expressément indiquée comme telle dans la norme législative appropriée (l'article 33 du Code consulaire ou l'article 30 du Code civil).

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité est d'avis qu'il convient :

1. d'assurer la cohérence de l'utilisation des termes de légalisation et d'apostille **(considérant 6)** ;
2. d'adapter l'article 33 du Code consulaire ainsi que l'article 7 du projet afin que les distinctions entre les traitements électroniques et non électroniques soient claires **(considéranants 12 à 14)** ;
3. d'adapter l'article 33 du Code consulaire et/ou l'article 30 du Code civil afin que les éléments essentiels des traitements de données soient clairement déterminés dans la norme législative appropriée **(considéranants 15 à 18)** ;
4. d'assurer l'intégrité et l'authenticité de la signature et du sceau qui accompagnent la formule d'apposition par l'utilisation d'une signature électronique qualifiée et d'un cachet électronique qualifié **(considérant 19)** ;
5. de préciser quelles sont les « *données des légalisations et des apostilles* » **(considérant 22)** ;
6. de justifier adéquatement les durées de conservation choisies dans le rapport au Roi **(considéranants 23 et 28)** ;
7. de préciser quelles sont les « *personnes concernées* » pouvant avoir accès au document légalisé **(considérant 25)** ;
8. de limiter la conservation (électronique) des documents légalisés, après leur délivrance, aux seuls cas où la personne concernée en fait la demande **(considérant 28)** ;

9. de définir une durée de conservation pour les documents dont la légalisation a été refusée (**considérant 29**).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice