



Avis n° 141/2019 du 7 août 2019

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal établissant le modèle de publication au Moniteur belge visée à l'article 1250 du Code judiciaire (CO-A-2019-138)

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 « 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 du Ministre de la Justice, Monsieur Koen Geens, reçue le 29 mai 2019 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar ;

Émet, le 7 août 2019, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre de la Justice, Monsieur Koen Geens (ci-après "le demandeur"), a sollicité, le 29 mai 2019, l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté royal établissant le modèle de publication au Moniteur belge visée à l'article 1250 du Code judiciaire (ci-après "le Projet").
2. 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. La publication est faite dans les quinze jours de la décision ordonnant la mesure de protection, y mettant fin ou la modifiant; 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. Cette disposition ne donne aucune précision quant à la portée de « l'extrait » qui doit être publié au Moniteur belge et les services de greffe ne disposent dès lors d'aucune indication quant aux informations qu'ils doivent faire publier au Moniteur belge. Dans son Rapport au Roi accompagnant le Projet, le Gouvernement constate qu'actuellement la publication des extraits n'est pas uniforme et varie d'un canton à l'autre. Le Gouvernement a également remarqué que la pratique de certains greffes était assez attentatoire au droit à la vie privée des personnes protégées (en particulier en cas de publication de l'ensemble des mesures de protection, y compris des mesures strictement personnelles). L'objectif principal du Projet est de définir des modèles d'extrait des décisions ordonnant, mettant fin ou modifiant une mesure de protection qui doivent, en vertu de l'article 1250 du Code judiciaire, être publiées au Moniteur belge et d'ainsi définir les catégories de données personnelles qui feront l'objet de cette publication. En effet, les modèles de publication annexés au Projet édictent d'une manière limitative les informations qui doivent se retrouver dans l'extrait à publier au Moniteur belge.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

4. Les différents modèles de publication établis par le Projet comprennent des données à caractère personnel dont le traitement doit être conforme à la réglementation en vigueur, en particulier le RGPD et la LTD.

A. BASE(S) LEGALE(S) DES TRAITEMENTS

5. Selon l'article 6 du RGPD, les traitements de données à caractère personnel ne sont licites que s'ils reposent, au moins, sur une des bases légales qu'il énonce.
6. À l'estime de l'Autorité, les traitements de données organisés par le projet peuvent être jugés "*nécessaire[s] au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis*" (article 6.1.c) du RGPD), à savoir l'obligation imposée par l'article 1250 du Code judiciaire aux termes duquel toute décision ordonnant une mesure de protection, y mettant fin ou la modifiant doit être publiée, à la diligence du greffier, au Moniteur belge.
7. Lorsque le fondement juridique d'un traitement de données à caractère personnel est le respect d'une obligation légale, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison 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 réglementation encadrant le traitement de données. Le principe de légalité n'empêche pas, comme la Cour constitutionnelle l'a établi aux termes d'une jurisprudence constante, une délégation au Gouvernement "*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*"¹. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes².

B. DESIGNATION DU RESPONSABLE DU TRAITEMENT

8. Pour rappel, le responsable du traitement peut être 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 dispose que lorsque les traitements et les moyens d'un traitement de données sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement peut être désigné par la réglementation.
9. L'article 1250 du Code judiciaire, qui prévoit que la publication par extraits des décisions ordonnant, mettant fin ou modifiant une mesure de protection, a lieu "*à la diligence du greffier*", semble avoir voulu attribuer au service du greffe le rôle de responsable du traitement.

¹ Lire, par exemple, Cour constitutionnelle, arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, § B.7.2.

² 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.

10. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'identité de la personne ou de l'entité qui doit être considérée comme responsable du traitement et de faciliter ainsi l'exercice des droits de la personne concernée tel qu'ils figurent aux articles 12 à 22 du RGPD, l'Autorité invite le demandeur à clarifier, dans son projet d'arrêté, l'autorité qui doit être considérée comme le responsable du traitement. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. En effet, tant le Groupe de travail 29³ – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité⁴ ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement 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 pour laquelle elles sont traitées ainsi que les moyens utilisés pour atteindre cette finalité.

C. FINALITE(S) DU TRAITEMENT

11. Selon l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
12. 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 de la personne, en violation de son incapacité, sont, selon les circonstances, nuls de droit ou annulables en cas de lésion⁵. Le Rapport au Roi accompagnant le projet d'arrêté royal rappelle l'importance de la publication pour les personnes tierces qui n'ont pas toujours connaissance des mesures prononcées par le juge de paix.
13. L'Autorité considère qu'une telle finalité est explicite, légitime et déterminée.
14. Afin d'éviter que les données personnelles publiées en application de l'article 1250 du Code judiciaire soient utilisées ultérieurement pour d'autres finalités, l'Autorité estime qu'il serait opportun d'indiquer la finalité poursuivie par la publication prévue par l'article 1250 du Code judiciaire dans les différents modèles de publication annexés au Projet et de rappeler que l'article 5.1.b) du RGPD interdit les traitements ultérieurs incompatibles avec la finalité initiale.

³ Groupe de travail 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9.

⁴ Autorité de protection des données, *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.

⁵ Voyez les articles 488 et 493 du Code civil.

D. CATEGORIES DE DONNEES TRAITEES

15. L'Autorité rappelle que les catégories de données traitées constituent un élément essentiel qu'il faut fixer dans la norme de rang législatif qui fonde le traitement de données lorsque celui-ci interfère d'une manière importante avec le droit à la vie privée, comme c'est le cas en l'espèce.
16. 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"*⁶. L'article 1250 du Code judiciaire ne donne aucune précision quant aux données qui doivent figurer dans la publication au Moniteur belge de l'extrait de l'ordonnance du juge de paix. Bien que la rédaction de l'article 1250 du Code judiciaire soit très sommaire, l'Autorité considère toutefois que le texte et l'économie 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.
17. 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. Il est en d'autant plus ainsi que l'objectif poursuivi par le Projet 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 consacrée 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.
18. Par ailleurs, aux termes de l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel traitées doivent être *"adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données)"*.

⁶ C'est l'Autorité qui souligne.

19. Le projet vise à définir les données personnelles qui devront être publiées au Moniteur belge en vertu de l'article 1250 du Code judiciaire. Le Projet prévoit la publication (uniquement) des catégories suivantes de données personnelles, étant entendu que les modèles de publication annexés au Projet précisent 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 le régime général de protection sous lequel la personne protégée a été placée (protection à l'égard de la personne et/ou des biens de l'intéressé(s) et régime de représentation ou d'assistance)
- (3) les données permettant d'identifier avec certitude la (les) administrateur(s) ainsi que, le cas échéant, la (les) personne(s) de confiance qui ont été désignés (nom et prénom, adresse complète)

20. L'Autorité estime que les données personnelles identifiées dans le projet d'arrêté sont bien 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.

E. DELAIS DE CONSERVATION DES DONNEES

21. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données collectées "*sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées*". L'Autorité rappelle que la durée (maximale) de conservation des données traitées constitue un élément essentiel qu'il faut fixer dans la réglementation qui encadre le traitement de données personnelles.

22. Les traitements de données nécessaires au respect d'une obligation légale, comme c'est le cas en l'espèce, doivent être encadrés par une réglementation qui en définit les éléments essentiels, dont la durée de conservation.

23. 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 maximal. L'Autorité constate que le Projet qui lui a été 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.

24. En ce qui concerne l'article 1250 du Code judiciaire, celui-ci renvoie à une obligation de publication officielle au Moniteur belge. L'Autorité relève que cette publication, comme de manière générale, toute publication officielle au Moniteur, n'est soumise à aucune durée de conservation concernant les données à caractère personnel y figurant. A cet égard, l'Autorité rappelle que l'article 23 du RGPD permet au législateur d'apporter des limitations au droits visés aux articles 12 à 22 du RGPD mais également à l'article 5, 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'Etat membre. Or, à la connaissance de l'Autorité, il n'existe pas de telle norme en ce qui concerne les publications au Moniteur belge. Il convient dès lors de remédier à cette situation.
25. L'Autorité se réserve, en toute hypothèse, la possibilité d'une réflexion globale sur la question de l'interaction de l'article 5.1.e) du RGPD avec les nombreuses situations dans lesquelles le législateur impose la publication au Moniteur belge (désormais effectuée presque exclusivement sous format numérique) de contenus comportant des données à caractère personnel.

F. MESURES DE SECURITE

26. L'article 32 du RGPD oblige le responsable du traitement à prendre les mesures techniques et organisationnelles requises 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.
27. 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.

28. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la Recommandation de la Commission de la protection de la vie privée⁷ visant à prévenir les fuites de données et au document « Mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel »⁸. L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès⁹.
29. Les catégories particulières de données à caractère personnel au sens des articles 9 et 10 du RGPD requièrent des mesures de sécurité plus strictes. Les articles 9 et 10, § 2 de la LTD indiquent quelles mesures de sécurité supplémentaires devront au moins être prévues :
- désigner les catégories de personnes ayant accès aux données à caractère personnel, avec une description précise de leur fonction par rapport au traitement des données visées ;
 - tenir la liste des catégories des personnes ainsi désignées à la disposition de l'Autorité ;
 - veiller à ce que ces personnes désignées soient tenues par une obligation légale ou statutaire, ou par une disposition contractuelle équivalente, au respect du caractère confidentiel des données visées.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

Estime qu'il est nécessaire d'apporter les **modifications suivantes** au Projet :

- Expliciter, dans le Projet, quelle est l'autorité ou le service qui doit être considérée comme le responsable du traitement (cons. 9-10).
- Indiquer dans les modèles de publication annexés au Projet la finalité poursuivie par la publication des extraits de toute décision ordonnant une mesure de protection, y mettant fin ou la modifiant et y rappeler que l'article 5.1.b) du RGPD interdit les traitements ultérieurs incompatibles avec la finalité initiale (cons. 15).

⁷ 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).

⁸ 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_scurite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf.

⁹ 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 23 RGDP en cas de limitation des droits et obligations visées aux articles 12 à 22, 5 et 34 RGPD dans le cadre des publications au Moniteur belge (cons. 21-25);
- le respect de l'article 32 RGPD et l'obligation qui incombe au responsable du traitement de prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel (cons. 26-29)

Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances