



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.995/2
du 5 octobre 2020

advies 67.995/2
van 5 oktober 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal
'organisant le fonctionnement
du registre central de la
protection des personnes'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de werking
van het centraal register van
bescherming van de personen'

Le 7 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, chargé de la Régie des Bâtiments, et Ministre des Affaires européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'organisant le fonctionnement du registre central de la protection des personnes'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 5 octobre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 octobre 2020.

*

Op 7 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en minister van Justitie, belast met de Regie van Gebouwen, en minister van Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de werking van het centraal register van bescherming van de personen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 5 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 oktober 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Invité à indiquer les suites qui ont été réservées aux observations formulées par l'Autorité de protection des données dans son avis n° 39/2020 du 15 mai 2020, le délégué du Ministre a fourni la réponse suivante :

« L'Autorité de protection des données (ci-après : l'APD) a émis certaines observations à propos des modalités d'inscription au registre en fonction de laquelle les personnes recevront par courriel toutes les communications et toutes les notifications liées à la procédure. Elle émet des réserves quant à la transmission d'informations de nature judiciaire par le biais d'un simple courriel sans aucune mesure de sécurité spécifique (notamment au niveau de l'identification et d'authentification des personnes), ce qui serait contraire aux dispositions du chapitre V du RGPD (Avis n° 39/2020 du 15 mai 2020 de l'APD, p. 4, points 10-11).

En ce qui concerne l'authentification, l'article 4 du projet de l'arrêté royal doit être lu conjointement avec l'article 6 de ce même projet.

L'article 6 précise en effet que :

'Le registre prévoit une gestion stricte et adéquate des utilisateurs et des accès qui permet d'identifier les utilisateurs, de les authentifier et de contrôler et gérer leurs caractéristiques ou qualités pertinentes, mandats et autorisations d'accès.

Le registre utilise des techniques informatiques qui :

[...] – permettent l'identification et l'authentification non équivoques de la personne habilitée et la constatation non équivoque du moment de l'accès ;'.

Le projet d'arrêté royal a donc bien prévu un encadrement réglementaire pour l'authentification des utilisateurs qui accèdent au registre central de la protection des personnes.

En ce qui concerne l'inscription au registre avec l'adresse e-mail, l'APD n'est pas d'avis que l'utilisation d'une adresse e-mail constitue un problème en soi. Elle souligne simplement la nécessité d'adopter des mesures de sécurité spécifiques.

Or, l'arrêté royal prévoit bien déjà une obligation pour le responsable de traitement de prendre un certain nombre de mesures de sécurité pour les communications à partir du registre.

De fait, selon l'article 5 du projet d'AR, des techniques informatiques avec un niveau de sécurisation adéquat sont appliquées dans le cadre des communications effectuées via le registre.

Il n'appartient pas au législateur de déterminer le processus technique à utiliser dans le cadre des communications via e-mail (cryptage,...) comme semble le vouloir l'APD, mais d'en fixer les objectifs.

À côté de ces mesures à charge du responsable de traitement, je tiens également à souligner que c'est aussi aux personnes, aux autorités et institutions *qui ont un accès au registre* à prendre, sous leur propre responsabilité, des mesures techniques qui garantissent la sécurité des adresses e-mail.

En effet, ils doivent dans ce cadre s'assurer que :

- l'utilisateur individuel est bien habilité à exercer ce droit d'accès ;
- l'accès est utilisé conformément aux objectifs du registre ;
- la confidentialité des données obtenues à partir du registre est bien respectée ; et
- les données sont utilisées dans le cadre de la protection des personnes (article 8 du projet d'arrêté royal).

De manière générale, il semble que l'APD ait aussi une image erronée du système de notification et de communication qui a été conçu pour le registre central de la protection des personnes.

En effet, le système retenu est bien conforme à ses attentes exprimées dans le point 12 de son avis (*ibidem*, p. 4) : L'e-mail informe simplement l'utilisateur de l'adresse e-mail que de nouveaux éléments sont disponibles dans le registre sans pour autant en dévoiler le contenu et donner accès au registre central de la protection des personnes. L'identification et l'authentification constituent toujours des préalables à l'accès à ce registre (cfr. Article 6 du projet d'arrêté royal) ».

Ces explications paraissent répondre adéquatement à l'avis de l'Autorité de protection des données.

2. Aux termes de l'article 1253/7 du Code judiciaire,

« [L]e Roi détermine, après avoir recueilli l'avis de l'Autorité de protection des données, les données du registre, les modalités de mise en place et de fonctionnement du registre ainsi que les modalités d'accès et d'inscription au registre, et le contrôle *a posteriori* de l'intérêt à y accéder ».

Invité à indiquer où le projet détermine « le contrôle *a posteriori* de l'intérêt à y accéder », le délégué du Ministre a répondu comme suit :

« Le contrôle *a posteriori* de l'intérêt à accéder au registre qui doit être déterminé par le Roi conformément à l'article 1253/7 du Code judiciaire, est bien encadré par les articles 6 et 8 du projet d'arrêté royal comme l'indique le point 7 de l'avis de l'APD (p. 3). En effet, ce contrôle est garanti :

1) par la *conservation* d'un certain nombre de *données de journalisation* énumérées par l'article 6 du projet d'arrêté royal : journalisation de la preuve d'accès dans le système mais surtout journalisation d'un certain nombre de données telles l'identité de la personne habilitée, le dossier qui a été consulté et les modalités de l'accès avec le type d'action. Ces données sont conservées pendant une période de 10 ans ;

2) par les *mesures techniques* prises par les personnes, autorités et institutions afin de s'assurer que *l'utilisateur individuel est bien habilité à exercer le droit d'accès et que l'accès est utilisé conformément aux objectifs du registre*. Pour rappel ces objectifs sont

énoncés dans l'article 1253/2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire (gestion, suivi et traitement des procédures relatives aux personnes protégées) ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les dispositions visées au préambule suffisant à procurer un fondement légal au projet, le visa de l'article 108 de la Constitution à l'alinéa 1^{er} du préambule est sans pertinence et sera donc omis.
2. Les alinéas 6 et 7, devenant les alinéas 5 et 6, seront intervertis compte tenu des dates respectives des avis et accord qu'ils visent.
3. À l'alinéa 8, devenant l'alinéa 7, du préambule, il y a lieu de viser le 2° et non le 3° de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

DISPOSITIF

Article 13

Dès lors que la section 2/1 de la quatrième partie, livre 4, chapitre 10, du Code judiciaire y a été insérée, avec ses articles 1252/1 à 1252/10, par les articles 9 à 22 de 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', que ces dispositions forment un tout paraissant indissociable avec l'article 23 comme avec les autres articles de cette loi¹ et qu'aux termes de l'article 1^{er}, 2°, du projet, « [l]es données du registre central de la protection des personnes visé à l'article 1253/2 du Code judiciaire [...] comprennent [notamment] [...] 2° toutes les pièces et toutes les données relatives aux procédures visées dans la quatrième partie, livre 4, chapitre 10, section 2/1 du Code judiciaire », l'article 13 doit être complété par une disposition faisant entrer en vigueur la loi précitée du 10 mars 2019, sur la base de l'habilitation conférée au Roi par l'article 28 de cette loi, disposition qui est par ailleurs visée à l'alinéa 4 du préambule.

*

¹ L'article 23 de la loi du 10 mars 2019 modifie également le Code judiciaire pour y insérer un 9° à l'article 1253, alinéa 1^{er}. L'article 1253, alinéa 1^{er}, 9°, est en conséquence rédigé comme suit :

« Pour chaque personne protégée est tenu au greffe de la justice de paix un dossier administratif qui comprend notamment :

[...]

9° une copie certifiée conforme de l'ordonnance visant à reconnaître ou donner force exécutoire à une mesure de protection étrangère visée à l'article 3 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 visant à reconnaître ou donner force exécutoire à une mesure de protection étrangère similaire à celles énumérées dans cet article, prise dans un État tiers, à l'égard d'une personne majeure ».

Les articles 2 à 8 et 24 à 27 contiennent des dispositions de droit matériel modificatives du Code civil, du Code de droit international privé et de la loi du 26 juin 1990 'relative à la protection de la personne des malades mentaux'.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Naar aanleiding van de vraag welk gevolg gegeven is aan de opmerkingen die de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies nr. 39/2020 van 15 mei 2020 gemaakt heeft, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L’Autorité de protection des données (ci-après : l’APD) a émis certaines observations à propos des modalités d’inscription au registre en fonction de laquelle les personnes recevront par courriel toutes les communications et toutes les notifications liées à la procédure. Elle émet des réserves quant à la transmission d’informations de nature judiciaire par le biais d’un simple courriel sans aucune mesure de sécurité spécifique (notamment au niveau de l’identification et d’authentification des personnes), ce qui serait contraire aux dispositions du chapitre V du RGPD (Avis n° 39/2020 du 15 mai 2020 de l’APD, p. 4, points 10-11).

En ce qui concerne l’authentification, l’article 4 du projet de l’arrêté royal doit être lu conjointement avec l’article 6 de ce même projet.

L’article 6 précise en effet que :

‘Le registre prévoit une gestion stricte et adéquate des utilisateurs et des accès qui permet d’identifier les utilisateurs, de les authentifier et de contrôler et gérer leurs caractéristiques ou qualités pertinentes, mandats et autorisations d’accès.

Le registre utilise des techniques informatiques qui :

[...] – permettent l’identification et l’authentification non équivoques de la personne habilitée et la constatation non équivoque du moment de l’accès ;’.

Le projet d’arrêté royal a donc bien prévu un encadrement réglementaire pour l’authentification des utilisateurs qui accèdent au registre central de la protection des personnes.

En ce qui concerne l’inscription au registre avec l’adresse e-mail, l’APD n’est pas d’avis que l’utilisation d’une adresse e-mail constitue un problème en soi. Elle souligne simplement la nécessité d’adopter des mesures de sécurité spécifiques.

Or, l’arrêté royal prévoit bien déjà une obligation pour le responsable de traitement de prendre un certain nombre de mesures de sécurité pour les communications à partir du registre.

De fait, selon l’article 5 du projet d’AR, des techniques informatiques avec un niveau de sécurisation adéquat sont appliquées dans le cadre des communications effectuées via le registre.

Il n'appartient pas au législateur de déterminer le processus technique à utiliser dans le cadre des communications via e-mail (cryptage,...) comme semble le vouloir l'APD, mais d'en fixer les objectifs.

À côté de ces mesures à charge du responsable de traitement, je tiens également à souligner que c'est aussi aux personnes, aux autorités et institutions *qui ont un accès au registre* à prendre, sous leur propre responsabilité, des mesures techniques qui garantissent la sécurité des adresses e-mail.

En effet, ils doivent dans ce cadre s'assurer que :

- l'utilisateur individuel est bien habilité à exercer ce droit d'accès ;
- l'accès est utilisé conformément aux objectifs du registre ;
- la confidentialité des données obtenues à partir du registre est bien respectée ; et
- les données sont utilisées dans le cadre de la protection des personnes (article 8 du projet d'arrêté royal).

De manière générale, il semble que l'APD ait aussi une image erronée du système de notification et de communication qui a été conçu pour le registre central de la protection des personnes.

En effet, le système retenu est bien conforme à ses attentes exprimées dans le point 12 de son avis (*ibidem*, p. 4) : L'e-mail informe simplement l'utilisateur de l'adresse e-mail que de nouveaux éléments sont disponibles dans le registre sans pour autant en dévoiler le contenu et donner accès au registre central de la protection des personnes. L'identification et l'authentification constituent toujours des préalables à l'accès à ce registre (cfr. Article 6 du projet d'arrêté royal)."

Met die uitleg lijkt op passende wijze geantwoord te worden op het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

2. Artikel 1253/7 van het Gerechtelijk Wetboek luidt als volgt:

"De Koning bepaalt, na het advies te hebben ingewonnen van de Gegevensbeschermingsautoriteit, de gegevens van en de nadere regels voor de inrichting en werking van het register, alsook de nadere regels voor de toegang tot en de inschrijving in het register en de *a posteriori* controle van het belang om er toegang toe te hebben."

Naar aanleiding van de vraag waar in het ontwerp "de *a posteriori* controle van het belang om er toegang toe te hebben" bepaald wordt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

"Le contrôle *a posteriori* de l'intérêt à accéder au registre qui doit être déterminé par le Roi conformément à l'article 1253/7 du Code judiciaire, est bien encadré par les articles 6 et 8 du projet d'arrêté royal comme l'indique le point 7 de l'avis de l'APD (p. 3). En effet, ce contrôle est garanti :

1) par la *conservation* d'un certain nombre de *données de journalisation* énumérées par l'article 6 du projet d'arrêté royal : journalisation de la preuve d'accès dans le système mais surtout journalisation d'un certain nombre de données telles l'identité de la personne habilitée, le dossier qui a été consulté et les modalités de l'accès avec le type d'action. Ces données sont conservées pendant une période de 10 ans ;

2) par les *mesures techniques* prises par les personnes, autorités et institutions afin de s'assurer que *l'utilisateur individuel est bien habilité* à exercer le droit d'accès et que *l'accès est utilisé conformément aux objectifs du registre*. Pour rappel ces objectifs sont énoncés dans l'article 1253/2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire (gestion, suivi et traitement des procédures relatives aux personnes protégées).”

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Aangezien de bepalingen waarnaar in de aanhef verwezen wordt, volstaan als rechtsgrond van dit ontwerp, is er geen grond om in het eerste lid van de aanhef naar artikel 108 van de Grondwet te verwijzen zodat dit eerste lid weggelaten moet worden.
2. Het zesde en het zevende lid, die het vijfde en het zesde lid worden, moeten onderling van plaats verwisseld worden, gelet op de respectieve datum van de akkoordbevinding en het advies waarnaar verwezen wordt, .
3. In het achtste lid van de aanhef, dat het zevende lid wordt, dient verwezen te worden naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, en niet naar dat eerste lid, 3°.

DISPOSITIEFArtikel 13

Aangezien afdeling 2/1 van deel IV, boek IV, hoofdstuk X, van het Gerechtelijk Wetboek, samen met de artikelen 1252/1 tot 1252/10 ervan in dat Wetboek, ingevoegd zijn bij de artikelen 9 tot 22 van de wet van 10 maart 2019 ‘tot tenuitvoerlegging van het Verdrag van ’s-Gravenhage van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen’, aangezien die artikelen blijkbaar een onlosmakelijk geheel vormen met artikel 23 van die wet, net zoals met de overige artikelen ervan¹ en aangezien luidens artikel 1, 2°, van dit ontwerp “[d]e gegevens van het centraal register van de bescherming van de personen bedoeld in artikel 1253/2 van het Gerechtelijk Wetboek [...] (onder meer) 2° alle stukken en alle gegevens betreffende de procedures bedoeld in het vierde deel, boek 4, hoofdstuk 10, afdeling 2/1 van het Gerechtelijk Wetboek [omvatten]”, moet artikel 13 van het ontwerp aangevuld worden met een bepaling waarbij de voormelde wet van 10 maart 2019 in werking gesteld wordt op basis van de machtiging die aan de Koning verleend is bij artikel 28 van die wet, naar welk artikel overigens verwezen wordt in het vierde lid van de aanhef.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

¹ Het Gerechtelijk Wetboek wordt ook bij artikel 23 van de wet van 10 maart 2019 gewijzigd, aangezien artikel 1253, eerste lid, van dat Wetboek daarbij aangevuld wordt met een punt 9°. Dientengevolge luidt artikel 1253, eerste lid, 9°, van het Gerechtelijk Wetboek als volgt:

“Per beschermde persoon wordt op de griffie van het vredege recht een administratief dossier gehouden, dat onder meer het volgende bevat:

[...]

9° een eensluidend verklaard afschrift van de beslissing tot erkenning of uitvoerbaarverklaring van een buitenlandse beschermingsmaatregel bedoeld in artikel 3 van het Verdrag van ’s-Gravenhage van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen, genomen in een Staat die partij is bij het Verdrag, of tot erkenning of uitvoerbaarverklaring van een buitenlandse beschermingsmaatregel die vergelijkbaar is met die opgesomd in dat artikel, genomen in een derde Staat, ten aanzien van een meerderjarige.”

De artikelen 2 tot 8 en 24 tot 27 van die wet van 10 maart 2019 bevatten materieelrechtelijke bepalingen tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, van het Wetboek van internationaal privaatrecht en van de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke’.