



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n°133/2026 du 24 juin 2026

Objet : Avis concernant un projet de loi *modifiant le Code consulaire* (CO-A-2026-00004)

Version originale

Mots-clés : Code consulaire – Registres consulaires de la population – Finalités du traitement de données – Communication des données à des tiers – Accès aux 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 Monsieur Maxime Prévot, Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et de la Coopération au développement, ci-après « le demandeur »), reçue le 27 avril 2026 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 26 mai 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après, « l'Autorité »), émet, le 24 juin 2026, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un projet de loi *modifiant le Code consulaire* (ci-après, « **le projet** »).
2. Le Code consulaire du 21 décembre 2013 (ci-après, « **le Code** ») a instauré un cadre légal unifié pour l'activité consulaire belge. Il a remplacé un ensemble disparate de loi, d'arrêtés et d'instructions et a, depuis son entrée en vigueur, fait l'objet de plusieurs adaptations. Le Code est structuré en quatorze chapitres portant notamment sur l'établissement et le fonctionnement des postes consulaires, les compétences des officiers de l'état civil et des agents consulaires, les fonctions notariales exercées au sein des postes consulaires, la tenue des registres et répertoires, la légalisation et l'examen de documents étrangers, les registres consulaires de la population et les cartes d'identité consulaires, les taxes consulaires, les passeports et attestations consulaires, ainsi que les naissances et décès survenus à bord de navires et avions belges.
3. Il ressort de l'exposé des motifs du projet que la révision du Code consulaire « *vise à moderniser et flexibiliser le cadre légal consulaire afin d'y intégrer des évolutions techniques telles que la numérisation de la BAEC, de renforcer la lutte contre la fraude, de clarifier les compétences des postes consulaires, d'améliorer la gestion de l'état civil, du notariat et de la légalisation des documents, et de restructurer profondément l'assistance consulaire individuelle et de crise, en insistant sur la subsidiarité, la responsabilisation des citoyens et la sécurisation du personnel, tout en formalisant la gestion des crises avec un cadre spécifique pour les bénéficiaires, la coopération européenne et la responsabilité de l'état* »
4. La demande d'avis porte sur les articles 24, 30 à 32 et 34 du projet de loi, seules dispositions présentant un intérêt particulier au regard de la protection des données à caractère personnel.

II. Analyse de la demande d'avis

5. Du point de vue de la protection des données à caractère personnel, le projet **n'apporte pas de modifications fondamentales** au Code consulaire. Les dispositions soumises pour avis concernent principalement les chapitres 5, 7 et 8 du Code.

a) Chapitre 5 du Code – Les registres et répertoires

6. L'article 24 du projet remplace l'article 26 du Code et prévoit que les actes de l'état civil établis par les fonctionnaires consulaires avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2018 *portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des*

formes alternatives de résolution des litiges (ci-après, « **la loi du 18 juin 2018** ») peuvent être intégrés dans la Banque de données des actes de l'état civil (ci-après, « **la BAEC** »)¹. Le chapitre 1^{er} du Titre 2 de la loi du 18 juin 2018 modifie l'ancien Code civil et encadre les éléments essentiels relatifs à cette base de données.

7. L'Autorité relève **les éléments essentiels relatifs à la BAEC sont déjà encadrés par les dispositions applicables de l'ancien Code civil**². Dans ces circonstances, la disposition en projet **n'appelle pas d'observation particulière** de sa part. L'Autorité renvoie, pour le surplus, aux avis qu'elle a précédemment rendus concernant la BAEC³.

b) Chapitre 7 du Code – La légalisation et l'examen de documents étrangers

8. L'article 30 du projet modifie l'article 34 du Code, lequel prévoit que lorsqu'il existe un doute sérieux quant à l'authenticité d'une décision judiciaire ou d'un acte authentique émanant de l'étranger, ou quant à l'authenticité de son contenu, toute autorité belge peut solliciter une enquête sur l'authenticité du document, la conformité avec la législation locale ou l'authenticité du contenu du document. Le projet précise désormais que, dans ce contexte, tous les éléments de preuve, en ce compris les tests ADN peuvent être pris en considération⁴.
9. L'Autorité relève que la reconnaissance des actes authentiques étrangers est encadrée par le **Code de droit international privé**, ainsi que par les réglementations applicables en la matière⁵. Du point de vue de la protection des données à caractère personnel, la disposition en

¹ Ces actes peuvent y être intégrés conformément à l'article 109 de la loi du 18 juin 2018, qui prévoit que « *lorsque l'officier de l'état civil, le greffier ou le fonctionnaire compétent du Service Public Fédéral Justice constate que l'acte dressé avant le [31 mars 2019] qui doit leur être soumis n'est pas repris dans la BAEC ou que ses métadonnées sont manquantes, l'officier de l'état civil détenteur du registre dans lequel l'acte est repris demande son intégration dans la BAEC. Cet officier de l'état civil saisit immédiatement cet acte sous forme dématérialisée avec les métadonnées correspondantes. Lorsqu'un acte dressé avant le [31 mars 2019] est intégré sous la forme d'une image de l'acte et que la loi prescrit la présentation d'un extrait de l'acte d'état civil, la copie suffit* »

² Voir en particulier les articles 71 et suivants de la loi du 18 juin 2018 qui encadrent la BAEC.

³ Voir en particulier les avis n°49/2017 du 20 septembre 2017 sur un avant-projet de loi *portant dispositions diverses en matière de droit civil* ; n°08/2019 du 16 janvier 2019 sur un projet d'arrêté royal *établissant les modalités d'accès à la banque de données des actes de l'état civil* ; n°162/2019 du 18 octobre 2019 sur un projet d'arrêté royal *accordant l'accès à la BAEC au Service Légalisation et lutte contre la fraude documentaire du Service public fédéral Affaires étrangères* et n°03/2020 du 17 janvier 2020 sur un projet d'arrêté royal *relatif aux recherches à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques dans les actes de l'état civil, et accordant l'accès à la BAEC aux Archives de l'Etat*.

⁴ Le commentaire de l'article 30 du projet précise que l'un des objectifs de cet article est de « *renforcer le dispositif d'examen en cas de doute sur l'authenticité d'un document, notamment en permettant l'utilisation de tests ADN comme élément probant, comme c'est déjà le cas pour certaines demandes de visa. Il semble en effet paradoxal que des documents qui peuvent servir à l'attribution de la nationalité belge ne soient pas soumis aux mêmes outils que ceux utilisés pour une simple demande de visa. [...]. Dans le cadre de ces enquêtes, les résultats de tests ADN peuvent être pris en compte comme éléments probants. Cette possibilité vise notamment à mieux lutter contre le trafic d'enfants à des fins migratoires, tout en respectant le cadre fixé par le droit civil et les garanties procédurales. Elle vient également en soutien du demandeur qui pourrait, dans certains pays, ne pas disposer d'autres moyens pour démontrer l'authenticité du document soumis et qui pourra dès lors faire la demande d'un test ADN. Afin d'éviter tout problème lié à l'authenticité des tests ADN, ceux-ci seront effectués par le biais du poste consulaire* »

⁵ Voir en particulier l'article 27 du Code de droit international privé, qui prévoit que les actes authentiques établis à l'étranger sont en principe reconnus en Belgique, sans procédure particulière, à condition qu'ils soient valables selon la loi applicable et qu'ils respectent les règles d'authenticité du pays où ils ont été établis. Si une autorité belge refuse cette reconnaissance, il est possible d'introduire un recours devant le tribunal compétent (souvent le tribunal de la famille pour certaines matières familiales).

projet **n'appelle pas de commentaire particulier**. Le recours éventuel à des tests ADN en tant que moyen de preuve ne nécessite pas, en tant que tel, d'encadrement spécifique au sein du Code consulaire⁶.

c) Chapitre 8 du Code – Les registres consulaires de la population

10. L'article 31 du projet remplace l'article 35 du Code consulaire relatif aux registres consulaires de la population. Le paragraphe 1^{er} prévoit désormais que « *chaque poste consulaire de carrière peut apporter des modifications au registre de la population de la circonscription consulaire dont il relève. Les registres consulaires de la population visent à transmettre l'information au Registre national des personnes physiques. L'inscription dans les registres consulaires de la population sert des finalités administratives, et forme la base sur laquelle les listes électorales consulaires sont établies et les cartes d'identité électroniques sont délivrées* »
11. L'Autorité comprend que l'inscription dans les registres consulaires de la population a pour objectif de permettre aux Belges résidant à l'étranger de bénéficier de services comparables à ceux offerts par les administrations communales en Belgique. Il ressort des informations complémentaires reçues que l'inscription aux registres consulaires de la population peut poursuivre, **outre les finalités décrites dans le Code consulaire, les mêmes finalités administratives que celles poursuivies par l'inscription au Registre national** des personnes physiques, telles que décrites dans la loi du 8 août 1983 portant organisation d'un Registre national des personnes physiques (ci-après, « **la loi du 8 août 1983** »).
12. L'Autorité prend acte de ces explications. Elle relève toutefois que la finalité selon laquelle « l'inscription dans les registres consulaires de la population sert des finalités administratives » n'est **pas formulée de manière suffisamment précise**. L'Autorité rappelle que les finalités d'un traitement doivent être **déterminées, explicites et légitimes**⁷. Une finalité formulée de manière trop générale ne satisfait pas à cette exigence.
13. En l'espèce, la référence à des « finalités administratives » est susceptible de couvrir **un éventail particulièrement large** de traitements et **ne permet pas de déterminer avec un degré suffisant de certitude les objectifs poursuivis** par l'inscription dans les registres consulaires de la population. Cette formulation pourrait être comprise comme visant les finalités

⁶ Lorsque la reconnaissance d'un acte authentique est refusée, cette décision peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction compétente, conformément à l'article 27 du Code de droit international privé. Dans le cadre de cette procédure juridictionnelle, l'administration de la preuve et le recours éventuel à un test ADN sont déjà encadrés par les règles applicables du droit judiciaire et du droit de la filiation.

⁷ Art. 5.1.b) du RGPD.

poursuivies par le Registre national, mais également d'autres finalités administratives qui ne présenteraient aucun lien avec celui-ci.

14. L'Autorité estime dès lors qu'il convient de **préciser davantage les finalités poursuivies** ou, à tout le moins, **de faire apparaître explicitement que les registres consulaires poursuivent exclusivement les finalités prévues par le Code consulaire ainsi que celles résultant du cadre légal applicable au Registre national**. En l'état, la formulation retenue laisse subsister une marge d'interprétation trop importante au regard des exigences de prévisibilité.
15. L'article 32 du projet modifie l'article 36 du Code consulaire. Le premier alinéa de cette disposition mentionne, outre les informations que la loi prescrit expressément d'enregistrer, les informations reprises dans les registres consulaires de la population. Il habilite également le Roi à déterminer la nature de ces données⁸.
16. Le second alinéa de l'article 36 du Code consulaire, qui n'est pas modifié par le projet, prévoit que *« les règles relatives à la communication de ces informations à des tiers sont celles en vigueur pour la communication des informations contenues dans les registres de la population en Belgique »*.
17. L'Autorité relève que cette disposition procède à **un renvoi général vers le régime applicable aux registres de la population** sans déterminer elle-même les destinataires ou catégories de destinataires des données issues des registres consulaires de la population ni les circonstances dans lesquelles ces données peuvent être communiquées.
18. Même si les registres consulaires et les registres de la population poursuivent des finalités similaires à certains égards, cette circonstance ne permet pas de conclure que **les données qu'ils contiennent doivent nécessairement être communiquées aux mêmes destinataires ni selon les mêmes modalités**. Le simple fait de rendre applicables aux registres consulaires les règles prévues pour les registres de la population revient à **transposer automatiquement des modalités de communications élaborées pour une autre catégorie de registres**, sans démontrer en quoi les accès ainsi autorisés sont nécessaires au regard des spécificités des registres consulaires⁹.

⁸ Les articles 1^{er} et 2 de l'AR du 19 avril 2014 concernant les registres de population consulaires énumèrent les données qui sont reprises dans les registres consulaires de population.

⁹ Dans son avis n°52.149/4 du 20 février 2013 relatif à un avant-projet de loi portant le Code consulaire, le Conseil d'Etat a également estimé que la formulation selon laquelle les informations contenues dans les registres consulaires de la population peuvent être communiquées à des tiers, mutatis mutandis, selon les mêmes règles que celles applicables en Belgique, était trop imprécise. Selon le Conseil d'Etat, cette formulation ne permettrait pas d'assurer une sécurité juridique suffisante.

19. L'Autorité rappelle que les destinataires ou catégories de destinataires des données constituent un élément essentiel du traitement de données. Les personnes concernées doivent pouvoir identifier, sur la base du cadre normatif applicable, les catégories de personnes susceptibles d'accéder à leurs données ainsi que les circonstances/raisons justifiant une telle communication.
20. En l'espèce, le simple renvoi au régime applicable aux registres de la population ne permet **ni d'identifier les destinataires des données issues des registres consulaires, ni d'apprécier si les communications envisagées sont nécessaires et proportionnées au regard des finalités poursuivies par la création et la consultation de ces registres.** Une telle technique de renvoi conduit en outre les personnes concernées à devoir rechercher dans d'autres textes normatifs les destinataires potentiels de leurs données et les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent leur être communiquées.
21. L'Autorité recommande dès lors de profiter de la révision du Code consulaire pour **préciser directement dans celui-ci les règles relatives à la communication des données à caractère personnel** contenues dans les registres consulaires de la population, en **identifiant notamment les destinataires ou catégories de destinataires de ces données, les catégories de données susceptibles de leur être communiquées** ainsi que **les circonstances justifiant ces communications.**
22. L'article 32 du projet ajoute deux nouveaux alinéas à l'article 36 du Code consulaire, lesquels prévoient que :
- « Dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales, les fonctionnaires du SPF Affaires étrangères ont accès aux informations reprises dans les registres consulaires de la population. Dans le cadre de l'exercice des missions qui leurs sont attribuées, les consuls honoraires peuvent recevoir l'accès aux informations reprises dans les registres consulaires de la population »*
23. Interrogé sur les modalités de ces accès, le délégué du Ministre a indiqué que *"De ambtenaren van Buitenlandse Zaken hebben directe toegang tot de consulaire bevolkingsregisters, maar ze raadplegen de persoonlijke dossiers enkel bij behandeling van dossiers, ze zijn ook gebonden aan dezelfde regels dan de beroepsposten. De regels betreffende de mededeling van die gegevens aan derden zijn deze die van kracht zijn voor het meedelen van de gegevens vervat in de bevolkingsregisters van België. De ereconsuls volgen strik de GDPR-regels. Toegang wordt uitsluitend verleend onder de voorwaarde dat de beroepsposten dit vragen en de toestemming hiervoor verlenen. De toegang is beperkt tot de gegevens vermeld in de volgende vraag en gebeurt enkel op ad-hoc basis. Ze*

krijgen enkel toegang in het kader van het oefenen van hun taak van het verlenen van consulaire bijstand volgens art 7. 4° van het KB van 26 april 2024 houdende het statuut van de ereconsul¹⁰

24. Le délégué du Ministre a également précisé que les fonctionnaires du SPF Affaires étrangères auront accès aux données visées par l'AR du 19 avril 2014 relatif aux registres consulaires de la population, tandis que les consuls honoraires auront uniquement accès aux nom et prénom, adresse, adresse e-mail et numéro de téléphone des personnes dont les données sont consignées dans les registres en question.
25. L'Autorité estime que la formulation selon laquelle les accès prévus sont accordés aux agents concernés par référence à l'exercice de leurs missions légales **ne permet pas d'identifier avec un degré suffisant de précision les missions pour lesquelles l'accès aux informations contenues dans les registres consulaires de la population est nécessaire**. La seule référence générale aux missions légales des agents concernés est susceptible de couvrir l'ensemble des compétences qui leur sont attribuées (qui sont fort larges et ne nécessitent, pour certaines, pas d'avoir accès à des données à caractère personnel) et **ne permet dès lors pas de délimiter les hypothèses dans lesquelles la consultation et le traitement des données est autorisée**.
26. L'Autorité estime qu'il convient, dans le texte du projet ou le commentaire de l'article, **d'identifier plus précisément les missions de ces agents justifiant l'accès à des données (et à quelles données) ou, à tout le moins, de renvoyer explicitement aux dispositions normatives spécifiques définissant chacune de ces missions**. Une telle précision est nécessaire afin de garantir la prévisibilité du traitement et de permettre de vérifier le caractère nécessaire et proportionné des accès envisagés.
27. L'article 34 du projet modifie l'article 39 du Code consulaire et prévoit qu'« *une carte d'identité est délivrée à chaque Belge inscrit dans le registre consulaire de la population d'un consulat général, conformément aux conditions stipulées à l'article 6 de la loi du 19 juillet 1991 précitée ainsi qu'aux articles 1^{er} et 2 de l'AR du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité* ». Cette disposition précise également que « *la carte délivrée par le poste consulaire de carrière présente*

¹⁰ L'article 7 de l'AR du 26 avril 2024 portant le statut du consul honoraire liste les tâches exercées par le consul honoraire, à savoir :

« 1° veiller, dans sa circonscription, aux intérêts de la Belgique et des personnes physiques et morales belges ;

2° promouvoir les relations entre la Belgique et sa circonscription ;

3° s'informer sur les évolutions dans sa circonscription susceptibles d'avoir une répercussion sur les intérêts de la Belgique et des personnes physiques et morales belges, et faire rapport à ce sujet à la mission diplomatique et au poste consulaire de carrière dont il ressort ;

4° prêter secours et assistance aux personnes physiques, conformément au Code consulaire et à ses arrêtés d'exécution ;

5° exercer les fonctions consulaires pour lesquelles il est autorisé par le Code consulaire et ses arrêtés d'exécution ;

6° exécuter d'autres tâches qui lui sont confiées par le chef de la mission diplomatique et le chef du poste consulaire de carrière dans le cadre de leurs fonctions »

des caractéristiques identiques à celles visées dans la loi du 19 juillet 1991 et l'AR du 25 mars 2003 précités ».

28. L'article 34 du projet prévoit également une habilitation au Roi lui permettant notamment de déterminer les modalités du traitement des données à caractère personnel liées à la carte d'identité.
29. L'Autorité rappelle que le pouvoir exécutif ne peut être habilité à définir les modalités d'un traitement de données que dans le cadre et en vue de l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été définis préalablement par le législateur. En l'espèce, les traitements liés à la délivrance et à la gestion des cartes d'identité sont déjà encadrés par la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour. Cette loi encadre les éléments essentiels relatifs aux cartes d'identité et habilite le Roi à déterminer, notamment, les modalités de leur délivrance, de leur fabrication et de leur utilisation des cartes.
30. L'Autorité comprend dès lors que l'habilitation envisagée **visé uniquement à permettre au Roi de déterminer les modalités opérationnelles** des traitements de données liés aux cartes d'identité. Afin de lever toute ambiguïté à cet égard, l'Autorité invite toutefois l'auteur du projet à **préciser explicitement la portée de cette habilitation dans le texte**. Interprétée en ce sens, l'habilitation conférée au Roi pour déterminer les modalités des traitements des données à caractère personnel liées à la carte d'identité **n'appelle pas d'observation particulière**.

PAR CES MOTIFS,

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

- Déterminer davantage les finalités poursuivies par l'inscription des personnes concernées aux registres consulaires de la population (cons. 11 à 14) ;
- Préciser dans le Code les règles relatives à la communication des données à caractère personnel contenues dans les registres consulaires de la population, en identifiant notamment les destinataires ou catégories de destinataires concernés, les catégories de données susceptibles d'être communiquées ainsi que les circonstances justifiant ces communications (cons. 16 à 21) ;

- Identifier plus précisément les missions des agents consulaires justifiant leur accès aux données ou, à tout le moins, renvoyer explicitement aux dispositions normatives définissant spécifiquement chacune de ces missions (cons. 23 à 26) ;
- Préciser explicitement la portée de l'habilitation au Roi (cons. 29 et 30).

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