



Avis n° 06/2021 du 5 février 2021

Objet : avis relatif à un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone portant exécution du décret du 27 avril 2020 relatif à l'adoption d'enfants (CO-A-2020-151)

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 Antonios Antoniadis, Vice-Ministre-Président et Ministre de la Santé et des Affaires sociales, de l'Aménagement du Territoire et du Logement, reçue le 18 décembre 2020 ;

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

Émet, le 5 février 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le 8 novembre 2019, l'Autorité a émis l'avis n° 176/2019 concernant un avant-projet de décret de la Communauté germanophone *relatif à l'adoption*¹. Le 27 avril 2020, le décret *relatif à l'adoption d'enfants*, ci-après le décret, a été promulgué. L'Autorité constate que le texte approuvé du décret tient compte, dans une large mesure, des remarques qu'elle a formulées.
2. L'avant-projet d'arrêté du Gouvernement *portant exécution du décret du 27 avril 2020 relatif à l'adoption d'enfants*, ci-après le projet, développe, comme prévu dans le décret, plusieurs dispositions de ce décret. Vu le caractère divergent des dispositions d'exécution reprises dans le projet, l'Autorité va procéder à un commentaire par article.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

Article 5

3. L'article 5 du projet précise les documents qu'une asbl souhaitant être agréée en tant que service d'adoption doit joindre à la demande d'agrément. Plusieurs de ces documents contiennent des informations relatives aux personnes dirigeant l'asbl ainsi qu'aux membres du personnel de l'asbl. Il s'agit plus particulièrement : de l'identité, des qualifications et expériences, des copies certifiées conformes de certificats d'études et des extraits du casier judiciaire, conformément à l'article 596, deuxième alinéa du *Code d'instruction criminelle*.

4. L'article 11 du décret dispose que l'agrément vise à assurer une médiation d'adoption de haute qualité et établit à cet effet que le service d'adoption doit disposer d'un personnel qualifié, personnel qui, en outre, a un casier judiciaire vierge, conformément à l'article 596, deuxième alinéa du *Code d'instruction criminelle*. Compte tenu des dispositions de l'article 11 du décret, les documents énumérés à l'article 5 du projet ne donnent lieu à aucune remarque particulière, à la lumière de l'article 5.1.c) du RGPD.

Articles 8 et 9

5. Les articles 8 et 9 du projet traitent du retrait de l'agrément et de la cessation de l'activité d'un service d'adoption. On ne sait pas clairement ce qu'il advient ni des dossiers d'adoption finalisés, ni des dossiers d'adoption en cours qui, par définition, contiennent des données à caractère personnel sensibles. L'article 9, dernier alinéa, se contente de mentionner que des mesures adéquates seront

¹ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-176-2019.pdf>.

prises. Il s'agit d'une disposition vide de sens qui laisse les personnes concernées dans l'incertitude quant au sort de leur dossier et de leurs données. Il convient de préciser ce qu'il advient des dossiers d'adoption en cours (sont-ils tous transférés à l'ACCA² ? Sont-ils transférés à un autre service d'adoption ? Sont-ils répartis entre plusieurs services d'adoption ?).

6. L'article 61 du décret régit la durée de conservation des dossiers clôturés et des données à caractère personnel qu'ils contiennent. Ce règlement ne prévoit rien de spécifique pour un service d'adoption qui cesse son activité (volontairement ou par contrainte). La cessation de l'activité de l'asbl en tant que service d'adoption conduit généralement à la dissolution de l'asbl. Il est recommandé de régler explicitement le sort des dossiers clôturés par une telle asbl.

Articles 14 à 16 inclus

7. Ces articles précisent quelles données sont réclamées et collectées à l'aide respectivement du rapport relatif à l'enfant à adopter, du questionnaire et du formulaire d'inscription. Les articles 25, § 1^{er}, 27, § 2 et 28 du décret déterminent pour chacun de ces documents quel type d'informations sont réclamées. Les précisions reprises aux articles 14 et 16 du projet s'inscrivent dans le cadre des limites décrétale et ne donnent lieu à aucune remarque particulière. L'article 15 du projet qui traite du questionnaire fait mention, tant concernant les candidats adoptants, que l'enfant à adopter et les parents biologiques de l'enfant, de "l'environnement familial et social" et de "l'historique familial". Ces notions sont bien plus larges que "la situation familiale" et "l'histoire familiale" mentionnées à l'article 27, § 2 du décret. L'Autorité part du principe qu'il existe un lien entre le questionnaire et le rapport social. L'article 4 de l'accord de coopération du 12 décembre 2005 *entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune relatif à la mise en œuvre de la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption* définit les données qui seront collectées à l'aide de ce rapport afin d'évaluer l'aptitude à adopter³. On n'y retrouve pas non plus de référence à l'environnement familial et à l'historique familial mais bien à l'histoire et à la dynamique du couple et de la famille. L'Autorité comprend que trouver une famille appropriée pour un enfant requiert que les candidats adoptants soient soumis à un examen approfondi et que dans ce cadre, on ne soit pas uniquement attentif à la situation familiale de toutes les personnes concernées mais également à l'environnement familial pertinent. La pertinence de l' "historique familial" ne transparaît nulle part. En outre, cela laisse la porte ouverte à l'examen et à la collecte d'informations relatives à toute une série de membres de la famille des personnes concernées, qui ne sont pas pertinentes pour le processus d'adoption. Par conséquent, une description plus précise correspondant mieux aux dispositions du décret et de l'accord de coopération s'impose.

² ACCA : autorité centrale communautaire en matière d'adoption.

³ Les dispositions pertinentes du *Code civil* ne contiennent pas non plus de référence à l'historique familial.

8. Ces 3 articles utilisent tous l'expression "*au moins les données suivantes sont demandées*". Cette formulation sème la confusion. Elle donne à tort l'impression que celui qui rédige par exemple le rapport peut encore réclamer d'autres données, ce qui peut conduire à une collecte d'informations non pertinentes et excessives, en contradiction avec l'article 5.1.c) du RGPD. Le but de la délégation au Gouvernement est qu'il précise, dans les limites fixées par les dispositions décrétale, quelles données sont adéquates et pertinentes de manière à garantir une collecte de données proportionnelle. Le passage en question doit être supprimé.

Articles 17 et 18, § 2

9. Les personnes qui souhaitent adopter un enfant sont obligées de suivre une préparation à laquelle elles s'inscrivent auprès de l'ACCA au moyen d'un formulaire d'inscription (voir l'article 16 du projet). Les articles 17 et 18 du projet énumèrent les documents qu'elles doivent joindre au formulaire d'inscription, selon le cas. La pertinence de ces documents n'est pas remise en question par l'Autorité. Concernant l'article 17 du projet, elle attire l'attention sur ce qui suit, par souci d'exhaustivité. En tant qu'institution publique, l'ACCA a accès au Registre national (source authentique). La composition du ménage est une des données disponibles dans cette source authentique. En consultant cette donnée proprement dite dans le Registre national, l'ACCA dispose des informations les plus récentes et les personnes concernées ne doivent fournir aucune information déjà disponible auprès d'un autre service public, conformément à l'accord de coopération du 26 août 2013 *entre les administrations fédérales, régionales et communautaires afin d'harmoniser et aligner les initiatives visant à réaliser un e-gouvernement intégré*.

10. Les personnes concernées doivent également fournir une copie de leur carte d'identité belge ou de leur passeport (articles 17 et 18, § 2 du projet). L'auteur du projet doit examiner s'il est bel et bien nécessaire de fournir cette copie. Les Belges et les étrangers qui séjournent valablement en Belgique sont enregistrés dans le Registre national alors que les informations relatives à leur carte d'identité ou à leur carte d'étranger sont reprises dans le Registre des cartes d'identité et le Registre des cartes d'étranger qui sont gérés par les services du Registre national. L'Autorité estime que la vérification de l'identité peut se faire à l'aide de ces sources authentiques.

Articles 24 à 29 inclus

11. Ces articles traitent essentiellement des modalités pratiques des enquêtes sociales - pas du contenu du rapport social⁴ - qui sont recommandées par le tribunal de la famille dans le cadre de la

⁴ Concernant le contenu du rapport social, l'Autorité renvoie au point 36 de son avis n° 176/2019 : "Des indications relatives à un certain nombre de catégories de données à caractère personnel qu'un rapport social doit contenir se retrouvent dans les articles 346-1/2 et 361-2/1 du Code civil. Celles-ci sont davantage développées à l'article 4 de l'Accord de coopération du

procédure visant à établir l'aptitude à adopter, procédure introduite par le ou les candidat(s) adoptant(s). L'exécution de ces enquêtes est confiée aux Communautés⁵.

12. Les articles 24, § 2 et 26, § 2 du projet obligent les candidats adoptants à fournir à l'ACCA, avant les entretiens dans le cadre de l'enquête sociale, un extrait conformément à l'article 596, deuxième alinéa du *Code d'instruction criminelle* ou un document équivalent d'une autorité compétente s'ils ont eu leur domicile à l'étranger au cours des cinq dernières années. L'Autorité constate toutefois que la procédure, telle que dépeinte dans le *Code judiciaire*, prescrit que le casier judiciaire des candidats adoptants est consulté dans le contexte de l'enquête de moralité réalisée par le ministère public (articles 1231-1/5 et 1231-5 du *Code judiciaire*). À la lumière de ces éléments, la fourniture d'un extrait du casier judiciaire par les candidats adoptants est excessive et incompatible avec la minimisation des données (article 5.1.c) du RGPD). Ces paragraphes doivent dès lors être supprimés.

Article 31

13. Une proposition pour l'adoption d'un enfant émanant d'un service d'adoption doit être approuvée par l'ACCA avant de pouvoir être transmise aux candidats adoptants. L'article 31, premier alinéa du projet énumère les documents/informations que le service d'adoption fournit à l'ACCA. Cela concerne :

- 1^o *le rapport relatif à l'enfant à adopter, mentionné à l'article 14 ;*
- 2^o *une photo de l'enfant, dans la mesure où la législation de l'État d'origine l'autorise ;*
- 3^o *les informations médicales relatives à l'enfant ;*
- 4^o *une copie des documents liés à l'identité de l'enfant, à son adoptabilité et à son accueil ;*
- 5^o *les raisons pour lesquelles les candidats adoptants ont été choisis.*

14. Le rapport relatif à l'enfant à adopter contient des informations sur l'état de santé de l'enfant et son développement physique ainsi que, si cela est pertinent, des informations sur ses besoins spécifiques au niveau médical et psychologique (voir l'article 14 du projet). La mention reprise au point 3^o est donc superflue et peut dès lors être supprimée.

15. Concernant la photo de l'enfant, l'article 31, deuxième alinéa du projet précise que cette photo n'est fournie aux candidats adoptants qu'après leur acceptation de l'enfant proposé. L'Autorité estime

12 décembre 2005. L'appréciation de la proportionnalité de ce qui est mentionné dans les articles précités sort du cadre du présent avis".

⁵ Article 3 de l'accord de coopération du 12 décembre 2005. En vertu des articles 35 et suivants du décret, en ce qui concerne la Communauté germanophone, il s'agit de l'ACCA et plus spécialement du service social de l'ACCA (voir les articles 24 e.s. du projet).

que la communication d'une photo de l'enfant, dans la mesure où celle-ci est disponible, aux candidats adoptants après leur acceptation de l'adoption de l'enfant proposé est acceptable à la lumière de l'article 5.1.c) du RGPD.

Articles 34 et 37

16. Le rapport sur les candidats adoptants est le rapport mentionné à l'article 361-2/1 du *Code civil*⁶. Cet article renvoie à son tour à l'article 15 de la Convention du 29 mai 1993 *sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*⁷ (ci-après la Convention du 29 mai 1993). Concernant le rapport, cet article 15.1 précise : "*Si l'Autorité centrale de l'État d'accueil considère que les requérants sont qualifiés et aptes à adopter, elle établit un rapport contenant des renseignements sur leur identité, leur capacité légale et leur aptitude à adopter, leur situation personnelle, familiale et médicale, leur milieu social, les motifs qui les animent, leur aptitude à assumer une adoption internationale, ainsi que sur les enfants qu'ils seraient aptes à prendre en charge*".

17. En vertu des articles 34, premier alinéa, 4^o et 37, § 1^{er}, 4^o du projet, des informations relatives à l'historique familial des candidats adoptants sont reprises dans le rapport. S'il s'agit d'une adoption internationale intra-familiale, en vertu de l'article 37, § 2⁸ du projet, le rapport doit également contenir des informations sur les parents biologiques de l'enfant à adopter, dont l'historique familial. L'Autorité renvoie à sa remarque formulée au point 7 concernant le caractère problématique de la notion d'historique familial.

18. Concernant l'utilisation de l'expression "contient au moins les données suivantes" et "en outre au moins les données suivantes" aux articles 34, premier alinéa, et 37, §§ 1^{er} et 2, l'Autorité renvoie à sa remarque formulée au point 8.

19. Les autres mentions qui doivent être reprises dans le rapport en vertu des articles 34 et 37 ne donnent lieu à aucune remarque particulière, à la lumière des dispositions de l'article 15 de la Convention du 29 mai 1993 et de l'article 361-2/1 du *Code civil*.

⁶ Article 361-2/1. " *Le rapport visé à l'article 15 de la Convention destiné à mettre à la disposition de l'autorité compétente de l'État d'origine suffisamment de renseignements sur leur personne pour lui permettre de déterminer pour chaque enfant en besoin d'adoption, la ou les personnes qui lui offriront l'environnement le plus adéquat et les meilleures chances de bonne intégration, contient des renseignements sur leur identité, leur capacité légale, leur situation personnelle, familiale et médicale, leur milieu social, les motifs qui les animent et leur aptitude à assumer une adoption, ainsi que sur les enfants qu'ils seraient aptes à prendre en charge.*"

⁷ Approuvée par la loi du 24 juin 2004 portant assentiment à la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, faite à La Haye le 29 mai 1993.

⁸ Les informations mentionnées sont les mêmes que celles qui sont réclamées à l'aide du questionnaire défini à l'article 15 du projet.

Article 39

20. Cet article définit le contenu du rapport relatif à l'enfant à adopter, mentionné à l'article 54, § 3, 3^o du décret. Après avoir interrogé l'auteur du projet, il apparaît que le rapport visé à l'article 39 du projet est le même rapport que celui visé à l'article 14 du projet. La description du contenu du rapport à l'article 39 du projet doit dès lors être remplacée par un renvoi à l'article 14 du projet.

Article 42

21. L'article 60 du décret définit les catégories de données que l'ACCA et les services d'adoption peuvent traiter en vue de l'exécution de leurs missions dans le cadre de l'adoption, soit en tant que responsables du traitement, soit en tant que responsables conjoints du traitement (voir l'article 59 du décret). Ces catégories sont précisées à l'article 42, § 1^{er} du projet en fonction respectivement de l'adopté, des candidats adoptants et des parents biologiques.

22. Hormis les exceptions mentionnées ci-après, les données reprises à l'article 42, § 1^{er} du projet font partie des catégories énumérées à l'article 60 du décret et correspondent aux informations qui, en vertu d'autres articles du décret ainsi que des dispositions de l'accord de coopération du 12 décembre 2005, doivent être collectées en vue du dossier requis pour la procédure.

23. En ce qui concerne la mention "historique familial" : voir la remarque formulée au point 7 (qui s'applique également à cette mention à l'article 42, §§ 2 - 7 du projet). Concernant les candidats adoptants, des données relatives aux condamnations pénales et aux infractions seront également traitées⁹. Comme précisé au point 12, le *Code judiciaire* charge le ministère public d'une enquête de moralité dans le cadre d'une procédure d'adoption. Le ministère public est le mieux placé pour analyser le casier judiciaire des personnes concernées et vérifier si des enquêtes pénales sont éventuellement en cours. Il n'en reste pas moins que lors des entretiens menés dans le cadre de l'enquête sociale, d'éventuelles condamnations ou infractions peuvent être évoquées et être commentées dans une autre perspective que celle du ministère public. Le but de l'enquête sociale et de ses retombées dans le rapport est de fournir au tribunal de la famille suffisamment d'informations de manière à ce qu'il puisse, en toute connaissance de cause, juger de l'aptitude des personnes concernées à adopter. Dans cette optique, un renvoi éventuel à des condamnations pénales et à des infractions dans des rapports est pertinent.

⁹ Cette catégorie est également reprise à l'article 60 du décret.

24. L'article 42, §§ 2 - 7 du projet identifie les données que les sous-traitants du Ministère de la Communauté germanophone, auquel l'ACCA est attachée, traitent en vue du rôle qu'ils remplissent lors de l'application de certains articles du décret et du projet. L'Autorité en prend acte.

Article 43

25. L'article 62 du décret, en lien avec l'article 368-6 du *Code civil*, régit l'accès, par un adopté qui souhaite découvrir son origine, aux données traitées en vue de son adoption.

26. L'article 43, § 1^{er}, premier alinéa du projet établit en quoi consiste cet accès, à savoir un accès au document, une explication du document et une copie du document. À la lumière de l'article 15 du RGPD, cela ne donne lieu à aucune remarque particulière.

27. Lorsque la pièce du dossier que l'adopté souhaite consulter contient une évaluation d'une personne identifiable ou des informations qui, si elles sont ébruitées, peuvent occasionner un préjudice, l'adopté doit motiver par écrit les raisons pour lesquelles il a un intérêt personnel et direct pour cette pièce du dossier. Cela est conforme à l'article 15.4 du RGPD selon lequel le droit d'obtenir une copie ne porte pas atteinte aux droits et libertés d'autrui. Cette motivation doit permettre à l'ACCA ou au service d'adoption de réaliser une pondération des intérêts.

28. L'accès, l'explication ou la copie sont fournis sur la base d'une demande écrite adressée à l'ACCA ou au service d'adoption qui dispose du dossier. Si la demande est acceptée, l'on communique où et quand une pièce du dossier peut être consultée. En cas de rejet de la demande, l'adopté est informé des raisons de ce rejet. L'Autorité attire l'attention sur le fait qu'en cas de rejet, celui-ci ne peut concerner que des documents ou éléments de documents visés à l'article 43, § 1^{er}, deuxième alinéa du projet. Ni le *Code civil*, ni le décret ne prévoient la possibilité pour l'ACCA ou un service d'adoption agréé de refuser l'accès à une pièce du dossier qui contient des informations concernant directement l'adopté lui-même.

29. Pour les autres personnes dont des données sont traitées dans le cadre de l'adoption, rien de spécifique n'est prévu. Cela signifie qu'en ce qui les concerne, le régime défini par les articles 12 - 22 du RGPD s'applique.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité,

estime que les adaptations suivantes s'imposent :

- déterminer ce qu'il advient des dossiers d'adoption qui ne sont pas clôturés lorsque l'agrément d'un service d'adoption est retiré ou qu'un service d'adoption agréé cesse son activité (point 5) ;
- déterminer ce qu'il advient des dossiers d'adoption clôturés lorsqu'un service d'adoption cesse son activité (point 6) ;
- remplacer la notion d' "historique familial" par une définition qui correspond aux dispositions du décret (points 7, 17, 23) ;
- supprimer les passages "*au moins les données suivantes*" (points 8 et 18) ;
- supprimer les articles 24, § 2 et 26, § 2 du projet (extrait du casier judiciaire) (point 12) ;
- supprimer l'article 31, premier alinéa, 3^e du projet car il est excessif (point 14) ;
- remplacer la description du contenu du rapport à l'article 39 du projet par un renvoi à l'article 14 (point 20) ;

attire l'attention sur les aspects suivants :

- il est préférable que l'ACCA consulte la composition du ménage dans le Registre national plutôt que de demander une copie de cette information aux personnes concernées (point 9) ;
- il est préférable que l'identité soit contrôlée à l'aide de sources authentiques plutôt que de demander une copie de la carte d'identité aux personnes concernées (point 10) ;
- en cas de rejet de la demande d'accès à une pièce du dossier, ce rejet peut exclusivement concerner des documents ou des éléments de documents visés à l'article 43, § 1^{er}, deuxième alinéa du projet, étant donné que ni le *Code civil*, ni le décret ne prévoient la possibilité pour l'ACCA ou un service d'adoption agréé de refuser l'accès à une pièce du dossier qui contient des informations concernant directement l'adopté lui-même.

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances