



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 190/2026 du 31 août 2026

Objet : Avis relatif à un avant-projet de loi *créant un registre du protocole* (ADV-2026-00117)

Mots-clés : (Numéro de) Registre national – registre du protocole – carte du protocole – communauté diplomatique et consulaire – source authentique – délais de conservation

Traduction

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* (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 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 23 juillet 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après : l'Autorité) émet l'avis suivant le 31 août 2026 :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le 23 juillet 2026, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *créant un registre du protocole* (ci-après : le projet).
2. Le projet vise à créer au sein du Registre national un registre du protocole distinct pour les personnes physiques exclusivement de nationalité étrangère se trouvant en Belgique dans le cadre de certaines fonctions officielles. Il s'agit notamment d'agents diplomatiques, de membres du personnel de représentations permanentes, de missions et d'organisations internationales, de fonctionnaires consulaires, de personnel administratif et technique, de certains membres du personnel d'organisations internationales, de membres du Parlement européen et de leurs assistants, de personnes chargées d'une mission officielle, de personnel de service et privé et, dans les conditions définies dans le projet, des membres de leur famille à charge.
3. Le registre du protocole ne constitue pas, en soi, un concept entièrement nouveau. La loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (ci-après : la loi Registre national) prévoit déjà un registre du Protocole et définit quelles catégories de ressortissants étrangers peuvent ou doivent y être mentionnées. Elle régit également l'octroi d'un numéro de Registre national, l'enregistrement et la conservation de certaines informations et la responsabilité du ministre qui a les Affaires étrangères dans ses attributions pour la collecte et la mise à jour de ces informations. Le projet vise à retirer ce règlement de la loi Registre national et à l'intégrer dans un règlement légal distinct et plus détaillé. À cet effet, les articles *2 bis*, *4 ter* et *5 bis* de la loi Registre national, notamment, sont abrogés et l'article 2, § 4, 1^o est adapté.
4. Selon l'Exposé des motifs, la direction du Protocole du SPF Affaires étrangères est en charge de l'enregistrement et de la gestion du séjour des étrangers sous statut privilégié présents en Belgique dans le cadre d'une mission officielle. Le projet de règlement doit uniformiser les procédures d'enregistrement de ces personnes, permettre d'assurer le suivi de leur séjour en Belgique et de leur octroyer un numéro de Registre national. La mention dans le registre du protocole n'a toutefois trait qu'à un séjour temporaire et ne crée, en tant que telle, aucun droit à un séjour illimité ou de longue durée.
5. L'attribution d'un numéro de Registre national doit également permettre la délivrance d'un nouveau titre de séjour spécial, dénommé **carte du protocole**, muni d'une puce électronique. L'actuel titre de séjour spécial ne dispose pas d'une telle puce et, selon la note au Conseil des ministres, ne permet pas aux personnes concernées de s'identifier électroniquement auprès des services publics en ligne et de certains services numériques privés de la même façon que les titulaires de cartes d'identité belges ou d'autres titres de séjour électroniques. La nouvelle carte

du protocole doit permettre cette identification électronique et limiter en même temps le risque de fraude, de falsification et d'usurpation d'identité.

6. Le présent avis se limite aux dispositions du projet relatives au traitement de données à caractère personnel et plus précisément à la manière dont les éléments essentiels de ces traitements sont définis dans le projet.

II. Examen quant au fond

a. Remarques préalables

7. À titre général, l'Autorité rappelle que toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel et constituant donc une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel, doit être nécessaire et proportionnée et répondre aux exigences de prévisibilité et de précision. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, les éléments essentiels du traitement doivent être définis dans une norme suffisamment claire et prévisible. Dans ce cadre, le degré de précision requis dépend de la nature, de l'ampleur et des conséquences des traitements concernés.
8. Comme cela a déjà été expliqué ci-dessus, l'Autorité constate qu'en soi, le registre du protocole n'est pas nouveau et que la loi Registre national prévoit déjà depuis 2015 la mention de différentes catégories de personnes ayant un statut diplomatique, consulaire ou un statut officiel comparable dans un tel registre.
9. L'enregistrement de l'identité, du séjour, de la fonction officielle et du statut spécial de personnes présentes en Belgique dans le cadre d'une mission diplomatique, consulaire ou internationale répond à une finalité légitime d'intérêt public. Vu la nature officielle de leur présence, l'accréditation requise et les droits particuliers, privilèges ou immunités allant de pair avec leur statut, on peut en outre attendre dans le chef de ces personnes et des membres de leur famille les accompagnant une certaine prévisibilité concernant l'enregistrement et la vérification des données qui sont nécessaires pour établir et assurer le suivi de leur identité et de leur statut.
10. À la lumière du cadre légal existant, du caractère légitime des finalités poursuivies et de la prévisibilité susmentionnée, l'approche générale du projet ne donne lieu à aucune objection fondamentale du point de vue du droit à la protection des données. Toutefois, il n'en demeure pas moins que le projet donne lieu à des traitements de données à caractère personnel à grande échelle et notamment à l'utilisation du (numéro de) Registre national et à l'accès à ce (numéro de) Registre national, à la délivrance d'une carte lisible électroniquement ainsi qu'à la conservation de longue durée et à la communication de données à caractère personnel.

b. Finalités et catégories de personnes concernées

11. L'article 3 du projet établit que le registre du protocole est créé afin d'enregistrer les personnes physiques qui se trouvent en Belgique dans le cadre de leurs fonctions officielles. Le registre vise en outre l'attribution d'un numéro de Registre national, la délivrance d'une carte du protocole, l'accès aux services en ligne et l'apport de la preuve du statut spécial. Ces finalités sont en principe suffisamment précises, déterminées et légitimes.
12. Dans un souci d'exhaustivité, l'Autorité précise néanmoins qu'accorder un accès aux services en ligne ne constitue pas une base légale autonome pour chaque traitement ayant lieu dans le cadre de l'utilisation de la carte du protocole. Chaque autorité, institution ou prestataire de services privé qui utilise la carte afin d'identifier ou d'authentifier une personne concernée doit disposer, pour son propre traitement, d'une base légale applicable et ne peut avoir accès qu'aux données qui sont nécessaires pour la finalité concrète. Le projet ne peut dès lors pas être lu comme une autorisation générale pour les services en ligne de traiter les données reprises sur la carte ou dans le registre du protocole.
13. L'article 5 du projet définit de manière circonstanciée les catégories de personnes qui sont mentionnées dans le registre du protocole. Ces catégories sont définies plus en détail à l'article 2 et sont, dans une large mesure, associées à des statuts de droit international, à des fonctions officielles ou à un statut familial dérivé. Du point de vue de la prévisibilité, cette délimitation ne donne en principe lieu à aucune remarque particulière. Le traitement de données de membres de la famille doit cependant rester limité aux personnes qui répondent effectivement aux conditions définies aux articles 2, 19° et 5, § 1^{er}, 13° du projet.

c. Catégories, sources et qualité des données à caractère personnel

14. L'article 7, § 1^{er} du projet énumère les données d'information qui sont enregistrées et conservées dans le registre du protocole. Il s'agit principalement des données habituelles d'identification et de statut du Registre national, complétées par des données spécifiquement liées à la fonction officielle et au statut spécial des personnes concernées. Vu les finalités du registre du protocole, ces catégories sont en principe pertinentes.
15. Les données relatives à la composition du ménage, à la cohabitation légale ou au partenariat étranger enregistré et aux ascendants et descendants du premier degré ne peuvent toutefois être enregistrées que dans la mesure où elles sont **pertinentes** dans le cas concret **pour la constatation ou le suivi du statut d'un membre de la famille** ou pour une **autre finalité explicitement définie dans le projet**. Le projet doit dès lors clairement indiquer que les

données visées à l'article 7, § 1^{er}, 9°, 10°, 13° et 14° ne peuvent être traitées que dans la mesure où elles sont applicables et nécessaires.

16. L'article 7, §§ 2 et 3, du projet définit dans quelles sources les données d'information sont obtenues. Lorsque la personne concernée est déjà enregistrée dans le Registre national, certaines données sont reprises de ce Registre. Dans les autres cas, les données de base sont recueillies à partir du document d'identité national ou, lorsque celui-ci ne peut pas être présenté, sur base déclarative. D'autres données peuvent provenir de l'état accréditant, de l'instance diplomatique ou internationale concernée ou de l'officier d'état civil.
17. Il ressort de l'Exposé des motifs que certaines données qui sont fournies par un état accréditant ou une instance internationale ont un caractère purement déclaratoire, que la direction du Protocole n'effectue qu'un contrôle marginal de leur qualité et que, selon le demandeur, la reprise de ces données dans le registre du protocole ne leur confère pas automatiquement un caractère authentique. L'Autorité estime que cette situation est particulièrement interpellante. Le Registre national remplit en effet par excellence la fonction de source authentique pour les données d'identification de personnes physiques. La reprise de données dans un sous-registre du Registre national suscite donc en principe une confiance légitime quant à l'exactitude et à la fiabilité de ces données, d'autant que de telles données peuvent être mises à disposition d'autres autorités et organismes.
18. Si le contexte international particulier nécessite de reprendre dans le registre du protocole des données non authentifiées ou purement déclaratives, ce caractère exceptionnel doit être explicitement régi dans le texte normatif du projet et ne peut pas exclusivement transparaître dans l'Exposé des motifs. Pour chaque information de ce type, il faut pouvoir établir sans équivoque de quelle source elle provient, à quelle date elle a été obtenue, si elle a fait l'objet d'une vérification et si elle présente ou non un caractère authentique. Cette qualification doit également être claire pour chaque destinataire de la donnée qui a été habilité, de manière à ne pas accorder à une donnée purement déclarative la même fiabilité ou la même force probante qu'à une donnée provenant d'une source authentique.
19. En outre, le demandeur doit préciser dans quelle mesure l'enregistrement et la mise à disposition ultérieure de telles données purement déclaratives sont effectivement nécessaires pour la réalisation des finalités définies à l'article 3 du projet. Le seul fait qu'une donnée soit communiquée par un état accréditant ou une instance internationale ne suffit pas pour justifier sa reprise dans une source de données publiques authentique. Pour les catégories de données concernées, il faut indiquer quelle fonction administrative elles remplissent et quelles conséquences peuvent y être associées. Si la fiabilité d'une donnée ne peut pas être suffisamment garantie et que la donnée

n'est pas nécessaire pour l'identification, la constatation ou le suivi du statut spécial ou la délivrance de la carte du protocole, il faut renoncer à la reprendre dans le registre du protocole.

20. Le projet doit également établir comment agir lorsque des données provenant de différentes sources sont contradictoires. Lorsqu'un acte authentique belge de l'état civil est disponible, il faut savoir clairement quelle valeur lui est conférée par rapport à une déclaration précédente d'un état accreditant ou d'une instance internationale. La personne concernée doit par ailleurs pouvoir demander facilement une rectification et être informée des pièces justificatives qui sont éventuellement requises à cet effet.

d. Carte du protocole, utilisation des données et droits du titulaire

21. Les articles 13 à 15 inclus du projet régissent la nature et le contenu de la carte du protocole. Les données qui y sont reprises correspondent dans une large mesure aux données figurant sur les cartes d'identité belges et les autres titres de séjour électroniques, complétées par les mentions nécessaires pour prouver le statut spécial et la fonction du titulaire. La carte du protocole ne contient pas d'empreintes digitales et le titulaire peut refuser l'activation de certaines fonctions d'identité et de signature électroniques. Ce règlement n'appelle en principe aucune remarque particulière.
22. L'article 17, § 2 du projet dispose que la carte du protocole ne peut en principe être lue ou utilisée qu'avec le consentement libre, spécifique et éclairé du titulaire. Ce règlement est étroitement calqué sur l'article 6, § 4 de 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 dernière disposition prévoit toutefois également que lorsqu'un avantage ou un service est proposé au moyen de la carte d'identité électronique, une alternative ne nécessitant pas le recours à cette carte doit également être proposée.
23. Étant donné que selon l'Exposé des motifs, la carte du protocole doit aussi offrir un accès aux services d'opérateurs privés, une garantie comparable est nécessaire pour assurer que le consentement peut effectivement être donné librement. L'article 17 du projet doit dès lors être complété par l'obligation, lorsqu'un service ou un avantage est proposé au moyen de la carte du protocole, d'également prévoir une alternative raisonnable qui ne requiert pas la lecture ou l'utilisation de la carte.
24. Enfin, l'article 16 du projet confère au titulaire des droits en matière d'accès, de rectification ou de prise de connaissance des instances qui ont consulté ou mis à jour ses données au cours des six derniers mois. Ces dispositions constituent des garanties supplémentaires utiles mais ne

peuvent pas donner l'impression qu'elles contiennent un règlement exhaustif des droits de la personne concernée. Le projet ou au moins l'Exposé des motifs doit préciser qu'elles s'appliquent sans préjudice de tous les droits qui découlent directement du RGPD.

e. Responsables du traitement, sous-traitant et accès aux registres

25. Les articles 9 et 12 du projet désignent le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions et le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions, chacun dans le cadre de ses compétences respectives, comme responsable du traitement respectivement pour le registre du protocole et pour le registre des cartes du protocole. En outre, le projet définit de manière relativement précise les tâches incombant à chaque ministre. Cette répartition fonctionnelle n'appelle en principe aucune remarque particulière.
26. Il est toutefois recommandé de préciser si les ministres concernés agissent en tant que responsables distincts ou conjoints du traitement. La formulation "chacun pour ce qui relève de ses compétences" indique en principe des responsabilités distinctes. Si toutefois les deux ministres déterminent conjointement les finalités et les éléments essentiels de certains traitements, leurs responsabilités respectives doivent être définies de manière transparente conformément à l'article 26 du RGPD. La délégation de tâches opérationnelles aux directions concernées conformément à l'article 10 du projet ne change rien en soi à la qualité des responsables du traitement concernés.
27. L'article 12, § 2 du projet permet la désignation d'un sous-traitant pour la fabrication et la personnalisation de la carte du protocole ainsi que pour la création et l'inscription des certificats électroniques. La désignation par ou en vertu d'un arrêté royal ne porte pas préjudice à l'obligation de régler par contrat la relation avec ce sous-traitant conformément à l'article 28 du RGPD, y compris les instructions, la confidentialité, la sécurité, une éventuelle sous-traitance ultérieure, une assistance dans l'exercice des droits et la restitution ou la destruction des données au terme de la prestation de services.
28. Les articles 11 et 20 du projet soumettent l'accès aux données du registre du protocole et du registre des cartes du protocole à un système d'autorisation qui correspond, dans une large mesure, à la loi Registre national. L'autorisation ne peut être accordée qu'aux catégories d'autorités et d'organismes visés à l'article 5, § 1^{er} de la loi Registre national et exclusivement pour les informations qu'ils sont habilités à connaître par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Par ailleurs, l'accord des deux ministres compétents est requis. Ce règlement constitue une garantie appropriée.

29. Les directions visées aux articles 11, § 3 et 20, § 4 du projet sont dispensées d'une autorisation préalable pour leurs missions de gestion légales. Cependant, leur accès doit également rester limité aux informations nécessaires pour la fonction concrète de l'utilisateur. Chaque consultation, modification et accès automatisé doit être enregistré(e) conformément à l'article 17 de la loi Registre national, qui requiert notamment l'identification de l'utilisateur ou du système, les données consultées, le moment et la finalité de la consultation et définit un délai minimal de conservation de dix ans pour le registre des consultations. L'Autorité en prend acte.

f. Délais de conservation, archivage et mesures transitoires

30. L'article 8 du projet établit que les données d'information du registre du protocole sont conservées pendant trente ans à compter du jour où la personne concernée atteint l'âge de 80 ans ou à compter de la date du décès si la personne décède avant d'avoir atteint cet âge. Ce règlement diverge foncièrement de l'actuel article 4^{ter} de la loi Registre national qui prévoit un délai de trente ans à compter de la date de fin de la fonction qui a justifié la mention dans le registre du protocole.
31. Le nouveau règlement peut conduire dans certains cas à un délai de conservation considérablement plus long, bien que le traitement concerné soit précisément lié à une fonction officielle temporaire et à un statut de séjour temporaire. L'Exposé des motifs renvoie à la difficulté que la date de décès n'est pas toujours connue des autorités belges, mais ne précise pas les raisons pour lesquelles les données doivent rester opérationnellement disponibles après la fin de la fonction jusqu'à trente ans après le quatre-vingtième anniversaire de la personne concernée. La nécessité et la proportionnalité de cette prolongation ne sont dès lors pas suffisamment démontrées. L'Autorité demande de conserver le délai actuel, associé à la fin de la fonction officielle, ou de justifier davantage et concrètement le nouveau délai et de le raccourcir au besoin.
32. Cette remarque s'applique *mutatis mutandis* au registre des cartes du protocole. L'article 20 du projet prévoit le même délai de conservation général pour toutes les données qui y sont reprises, dont l'historique des photos et des signatures électroniques et les données relatives à chaque carte émise. La nécessité de conserver toutes ces catégories pendant le même délai potentiellement très long ne fait pas l'objet d'une motivation distincte. Le projet doit prévoir des délais différenciés selon la nature et la finalité des données, ou justifier explicitement les raisons pour lesquelles un délai uniforme est nécessaire.
33. La conservation prolongée à des fins d'archivage d'intérêt public, de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques est en principe compatible avec l'article 5.1.e) du RGPD, pour autant qu'elle n'ait lieu que pour ces finalités et qu'elle soit soumise aux garanties appropriées

visées à l'article 89 du RGPD. Il faut éviter que des informations archivées soient à nouveau utilisées pour de simples finalités opérationnelles. L'accès aux données archivées doit aussi rester limité à ce qui est nécessaire pour la finalité d'archivage, de recherche ou la finalité statistique concernée.

34. L'article 27, § 2 du projet établit que les données de toutes les personnes visées à l'article 5 du projet déjà inscrites dans un autre registre sont, à la date d'entrée en vigueur de la loi, transférées dans le registre du protocole. Ce transfert automatique semble difficilement conciliable avec l'article 5, § 3 du projet qui laisse à certaines catégories de personnes le choix de rester dans le registre de la population ou dans le registre des étrangers. La disposition transitoire doit dès lors être limitée aux catégories pour lesquelles la mention dans le registre du protocole est obligatoire et aux personnes qui ont opté valablement pour cette mention. Il faut aussi garantir qu'aucun double enregistrement inutile ne soit effectué et que les personnes concernées soient informées de ce transfert.

g. Sécurité et analyse d'impact relative à la protection des données

35. L'article 21 du projet contient des obligations en matière de secret professionnel, d'exactitude des données et de sécurité de l'information. Ces dispositions doivent être lues comme un complément et non comme un remplacement des obligations qui découlent directement des articles 24, 25 et 32 du RGPD. Vu les interactions entre le registre du protocole, le Registre national, l'application Belpic, les certificats électroniques, le registre des cartes du protocole et l'entreprise qui fabrique les cartes, la sécurité de l'intégralité du flux de données doit être évaluée et documentée.
36. Il ressort du formulaire de demande qu'une analyse d'impact relative à la protection des données est encore en préparation. Vu le caractère à grande échelle des traitements, l'utilisation d'un numéro d'identification unique, le couplage de plusieurs banques de données, les fonctions d'identification électronique et l'implication d'un fabricant externe, cette analyse doit être terminée avant l'opérationnalisation du système et de préférence avant l'adoption définitive du projet, de manière à ce que les résultats de cette analyse puissent encore être traités dans le cadre normatif et technique. Elle doit en particulier concerner la qualité des données déclaratives, la migration des dossiers existants, les autorisations d'accès, les certificats électroniques, les délais de conservation, le traitement de données de mineurs et les risques liés à la perte, au vol, à la falsification ou à l'utilisation abusive de la carte.
37. Si l'analyse d'impact relative à la protection des données révèle que, malgré les mesures envisagées, les traitements impliquent un risque résiduel élevé, l'Autorité doit être consultée au préalable, conformément à l'article 36.1 du RGPD. Les arrêtés d'exécution définissant les modalités

concrètes de la fabrication, de la personnalisation, de la délivrance, de l'activation, de l'utilisation, de la révocation et de la sécurité de la carte du protocole et des certificats électroniques doivent également être soumis à l'avis de l'Autorité, conformément à l'article 36.4 du RGPD, dans la mesure où ils concernent le traitement de données à caractère personnel.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

considère que le projet doit être adapté afin de :

- limiter le traitement de données concernant la composition du ménage, les conjoints, les ascendants et descendants aux cas dans lesquels ces données sont nécessaires pour les finalités poursuivies (point 15) ;
- régler explicitement le caractère exceptionnel, l'origine, la vérification et la qualification de données purement déclaratives et justifier la nécessité de leur reprise dans le registre du protocole (points 17 – 19) ;
- déterminer comment traiter des données contradictoires de plusieurs sources et en garantir la rectification (point 20) ;
- garantir, lors de la proposition d'un service ou d'un avantage au moyen de la carte du protocole, une alternative qui ne requiert pas la lecture ou l'utilisation de cette carte (points 22 – 23) ;
- préciser que les droits régis à l'article 16 du projet s'appliquent sans préjudice des droits qui découlent directement du RGPD (point 24) ;
- délimiter suffisamment clairement la qualité et les responsabilités respectives des responsables du traitement concernés (points 25 – 26) ;
- justifier davantage les délais de conservation envisagés et, au besoin, les raccourcir ou les différencier (points 30 – 32) ;
- faire correspondre le règlement transitoire avec la liberté de choix prévue à l'article 5, § 3 du projet (point 34) ;

rappelle que :

- la relation avec l'éventuel sous-traitant doit répondre aux exigences formulées à l'article 28 du RGPD (point 27) ;
- l'analyse d'impact relative à la protection des données doit être terminée avant l'opérationnalisation du système et tenir compte des éléments mentionnés au point 36 ;

- le cas échéant, la consultation préalable visée à l'article 36.1 du RGPD doit avoir lieu et les arrêtés d'exécution pertinents doivent être soumis à l'avis de l'Autorité conformément à l'article 36.4 du RGPD (point 37).

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