



Avis n° 01/2009 du 14 janvier 2009

**Objet : demande d'avis concernant l'adaptation d'un code dans le type d'information relatif à l'état civil afin de prévenir les mariages de complaisance (A/2008/038)**

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la "LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur, Patrick DEWAEL, reçue le 08/10/2008 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 18/12/2008 ;

Vu le rapport de Monsieur Frank ROBBEN ;

Émet, le 14/01/2009, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE

1. L' "état civil" est une des informations mentionnées à l'article 3, premier alinéa de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (ci-après la LRN).

2. Pour des raisons techniques de gestion, les informations reprises dans le Registre national sont classées dans des fichiers de taille différente, appelés types d'information (en abrégé TI), comprenant les informations techniques qui sont ajoutées par le gestionnaire du Registre national. L'arrêté royal du 8 janvier 2006 *déterminant les types d'information associés aux informations visées à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques* détermine, par information, quels types d'information y sont associés.

3. L'information "état civil" ne peut pas être mise à jour sur simple déclaration de la personne concernée, il faut disposer des actes nécessaires de l'état civil. Tant que ceux-ci ne sont pas disponibles, la donnée ne peut pas être adaptée. Afin d'indiquer qu'il existe une incertitude quant à la situation la plus actuelle de cette donnée, un code 90 a été prévu dans le fichier pour signaler que l'état civil est "indéterminé". Il s'agit normalement d'une mention provisoire, en attendant de disposer des actes nécessaires.

4. D'après le courrier du Ministre de l'Intérieur, ce dernier envisage une adaptation de la structure du code 90 en vue d'optimiser la collaboration des officiers de l'état civil, des parquets et de l'Office des Étrangers dans la lutte contre les mariages de complaisance.

5. Concrètement :

- un code 90 "indéterminé" est indiqué dès qu'il y a une imprécision quant à l'état civil et une enquête est alors menée (sera désormais aussi bien utilisé en cas de doute concernant un mariage avec une personne étrangère que lorsque l'officier de l'état civil soupçonne que le mariage projeté est un mariage de complaisance) ;
  - si l'enquête concernant le nouvel état civil est positive, le code 90 est supprimé du Registre national et le nouvel état civil est encodé ;
  - si l'enquête concernant le nouvel état civil est négative – on constate donc un mariage de complaisance ou une fausse déclaration de cohabitation légale –, le code 90 est remplacé par le code 91 "refus d'un état civil" ;

- lorsque dans ce dernier cas, la personne concernée souhaite par la suite conclure un nouveau mariage – dans la même commune ou dans une autre commune –, l'officier instrumentant est immédiatement au courant du fait qu'il existe un dossier de mariage de complaisance à charge de la personne concernée de sorte qu'il peut réclamer ce dossier afin de contrôler/examiner si le nouveau mariage projeté a un lien avec ce dossier (un code 90 est ajouté) ;
  - si le nouveau mariage n'a rien à voir avec l'ancien dossier et qu'une suite favorable est réservée à la nouvelle requête, les codes 90 et 91 sont supprimés et le nouvel état civil est encodé ;
  - s'il s'avère qu'il s'agit d'une nouvelle tentative de mariage de complaisance, un code 91 est réintroduit ;
  
- les extraits mentionnant l'état civil reproduisent toujours le dernier état civil réel et ne font pas mention du code 90, ni du code 91.

## II. EXAMEN DE LA PROPOSITION

### A. Contexte réglementaire

6. L'article 146*bis*<sup>1</sup> du Code civil prévoit un motif de nullité spécifique pour les mariages de complaisance : "*Il n'y a pas de mariage lorsque, bien que les consentements formels aient été donnés en vue de celui-ci, il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention de l'un au moins des époux n'est manifestement pas la création d'une communauté de vie durable, mais vise uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié au statut d'époux.*". L'article 184 du Code civil stipule en outre qu'un mariage de complaisance peut être attaqué, outre par les époux, par toute personne y ayant intérêt ou par le ministère public et donc que ceux-ci peuvent en exiger la nullité.

7. Dans le même ordre d'idées, l'article 167 du Code civil prévoit la possibilité, pour l'officier de l'état civil, de refuser de célébrer un mariage *lorsqu'il apparaît qu'il n'est pas satisfait aux qualités et conditions prescrites pour contracter mariage, ou s'il est d'avis que la célébration est contraire aux principes de l'ordre public.* S'il existe une présomption sérieuse qu'il n'est pas satisfait à ces conditions, il peut surseoir à la célébration du mariage afin de procéder à une enquête complémentaire. L'officier de l'état civil remplit donc un rôle actif et préventif.

---

<sup>1</sup> Inséré par la loi du 4 mai 1999 *modifiant certaines dispositions relatives au mariage.*

**8.** Le parquet du procureur du Roi intervient également en la matière. L'article *79bis* de la loi du 15 décembre 1980 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* pénalise la conclusion d'un mariage de complaisance, la tentative d'un tel mariage ou la contrainte à un tel mariage. À la lumière de cet élément, l'officier de l'état civil est d'ailleurs obligé de transmettre au procureur du Roi une décision de refus ainsi qu'une copie de tous les documents utiles. Il est également prévu que l'officier de l'état civil puisse recueillir l'avis du procureur du Roi avant de surseoir à la célébration d'un mariage.

**9.** Un mariage de complaisance vise l'obtention d'un avantage en matière de séjour. Cela implique qu'un des futurs époux se trouve dans une situation de séjour précaire. C'est l'Office des Étrangers qui veille à l'accès, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. Dans le cadre de sa mission légale, l'Office des Étrangers réalise également des enquêtes sur d'éventuels mariages de complaisance afin d'appliquer par exemple les articles 10 et 11 de la loi du 15 décembre 1980. Par conséquent, il dispose peut-être, de par la nature de ses activités, d'informations qui peuvent être pertinentes pour l'enquête menée lorsque l'officier de l'état civil a des doutes concernant le mariage.

**10.** La circulaire du 13 septembre 2005 *relative à l'échange d'information entre les officiers de l'état civil, en collaboration avec l'Office des étrangers, à l'occasion d'une déclaration de mariage concernant un étranger* prévoit dès lors une collaboration entre les officiers de l'état civil et l'Office des Étrangers, conformément aux directives mentionnées dans cette circulaire.

## **B. Quant au fond**

**11.** Il ressort du cadre réglementaire qu'il y a 3 acteurs importants dans la prévention et la répression d'un mariage de complaisance – également un fait punissable –, à savoir l'officier de l'état civil, le ministère public (le procureur du Roi) et l'Office des Étrangers. Ils ont donc une finalité commune dans leurs ensembles de tâches respectifs.

**12.** Le cadre réglementaire actuel prévoit l'échange de documents, de décisions et d'informations et donc de données à caractère personnel – vu que cela se rapporte à l'état de la personne – entre ces instances concernant cette problématique :

- la décision par laquelle l'officier de l'état civil refuse de célébrer le mariage est communiquée au ministère public, avec une copie de tous les documents utiles (article 167, quatrième alinéa du Code civil) ;

- si l'un des conjoints ou les deux ne sont pas inscrits dans la commune, le refus est également notifié à l'officier de l'état civil de la (ou des) commune(s) où ils sont inscrits ou ont leur résidence actuelle (article 167, cinquième alinéa du Code civil) ;
- le refus est également communiqué à l'Office des Étrangers étant donné qu'une déclaration de mariage entraîne la suspension de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire (voir le point B de la circulaire du 13 septembre 2005) ;
- l'officier de l'état civil peut, lorsqu'il a l'intention de surseoir à la célébration d'un mariage, recueillir au préalable l'avis du ministère public (article 167, deuxième alinéa du Code civil), ce qui suppose la communication des éléments et des documents sur la base desquels il envisage le sursis ;
- si l'officier de l'état civil constate, lorsqu'il dresse l'acte de mariage, que ce mariage concerne un étranger ne disposant d'aucun document attestant la légalité de son séjour sur le territoire (article 64 du Code civil), il le signalera à l'Office des Étrangers en lui demandant de lui fournir tous les renseignements utiles (voir le point 1.A. de la circulaire du 13 septembre 2005).

**13.** L'échange de données est limité "territorialement" au ministère public territorialement compétent, éventuellement aux 3 officiers de l'état civil selon le domicile des conjoints et à l'Office des Étrangers qui conserve les refus dans le dossier administratif de l'étranger (voir le point 1.B. de la circulaire du 13 septembre 2005).

**14.** Cette limitation peut être exploitée pour entreprendre une nouvelle tentative dans une autre commune après un refus, en spéculant d'une part sur l'ignorance de l'officier de l'état civil quant à la tentative précédente et d'autre part sur des différences locales concernant l'application de la réglementation et l'appréciation de la situation.

**15.** Actuellement, les refus de célébrer le mariage sont conservés dans le dossier administratif de l'étranger auprès de l'Office des Étrangers, mais ces informations ne seront communiquées qu'à un officier de l'état civil pour autant que celui-ci prenne contact avec cet Office. En outre, rien n'empêche les personnes concernées, lorsqu'elles sont confrontées à un sursis au mariage, de tenter leur chance ailleurs entre-temps. L'officier de l'état civil ne saura pas qu'une enquête est déjà en cours ailleurs concernant la demande de mariage.

**16.** Il faut également souligner que ces codes, tels qu'ils sont déterminés, ont le caractère d'une donnée judiciaire telle que définie à l'article 8, § 1 de la LVP. Ils indiquent en effet qu'un officier de l'état civil soupçonne la personne concernée d'un délit, à savoir avoir l'intention de conclure un mariage de complaisance. Lorsque l'officier de l'état civil refuse de célébrer le mariage, cette

décision ne pourra être annulée que par voie judiciaire. Le traitement d'une telle donnée est interdit à moins qu'il soit nécessaire à la réalisation d'une finalité fixée par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance (article 8, § 2, b) de la LVP). Pour les 3 acteurs susmentionnés, c'est le cas.

**17.** La Commission constate que la pratique d'autorisation du Comité sectoriel du Registre national constitue en fait la continuation de la pratique qui était auparavant utilisée dans les arrêtés royaux octroyant notamment un accès aux informations<sup>2</sup> mentionnées à l'article 3, premier alinéa de la LRN et non aux types d'information.

**18.** Cela signifie que lorsqu'un accès est octroyé à une des informations, c'est en fait un accès aux types d'information qui y sont associés qui est octroyé. Ces types d'information sont en fait des données techniques qui précisent l'information correspondante. Lorsque l'accès à une information est considéré comme proportionnel, c'est également le cas *ipso facto* pour les types d'information.

**19.** Afin de pouvoir continuer à travailler selon cette méthode – ce qui est souhaitable si d'une part, l'on ne veut pas alourdir inutilement les demandes en exigeant une justification par type d'information et si d'autre part, on souhaite que les modalités des autorisations restent claires et contrôlables –, il est essentiel de veiller à ce que les types d'information ne reprennent pas d'information permettant de rompre le lien de proportionnalité avec l'information y afférente.

**20.** La Commission constate qu'en reprenant les codes 90 et 91 sous les types d'information associés à la donnée "état civil", ce lien de proportionnalité est rompu :

- tout d'abord, ces codes, en eux-mêmes, ne contiennent aucune information pertinente relative à l'état civil actuel de la personne concernée ;
- en reprenant ces codes sous les types d'information associés à l'information "état civil", la pratique d'autorisation actuelle aurait pour conséquence que les personnes auxquelles un accès à cette donnée serait octroyé à l'avenir, à la lumière des finalités pour lesquelles l'autorisation a été accordée, recevraient des informations non pertinentes – et donc disproportionnées – qui auraient en outre un caractère sensible.

---

<sup>2</sup> Récemment, une exception a été concédée à ce principe parce que les demandeurs souhaitaient uniquement accéder à quelques types d'information associés à la donnée mentionnée à l'article 3, premier alinéa, 14° de la LRN. Le Comité sectoriel du Registre national ne peut pas octroyer des autorisations *ultra petita*.

**21.** La Commission constate qu'à la lumière des dispositions réglementaires liées aux mariages de complaisance, l'utilisation des codes s'inscrit dans le cadre d'une finalité déterminée et explicite (article 4, premier alinéa, 2° de la LVP). En outre, ces codes sont proportionnels (article 4, premier alinéa, 3° de la LVP) dans le sens où :

- le code 90 remplit uniquement une fonction d'avertissement à l'égard des autres acteurs concernés ;
- le code 91 contient des informations pratiques pertinentes pour les autres acteurs.

Elle pense également que l'utilisation de ces codes peut constituer un instrument de travail utile pour les 3 instances qui sont chargées de prévenir et de lutter contre les mariages de complaisance – une finalité commune déterminée, explicite et légitime.

**22.** Du point de vue de la LVP, cela ne suffit toutefois pas, comme cela a été démontré ci-dessus, pour justifier la mention de ces codes sous un type d'information dans le Registre national.

**23.** La Commission constate qu'il existe des alternatives qui permettent de mettre à la disposition des groupes cibles concernés des informations relatives aux mariages de complaisance, et ce de manière correcte. Ceci exige toutefois qu'une initiative réglementaire soit prise.

**24.** Une première possibilité consiste à étendre la liste légale des informations qui sont reprises par personne dans le Registre national et qui peuvent être consultées par des tiers moyennant une autorisation. Étant donné ce qui a été précisé ci-dessus aux points 19 et 20, une adaptation de l'arrêté royal du 8 janvier 2006 *déterminant les types d'information associés aux informations visées à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques* ne peut pas suffire.

**25.** Une autre possibilité est offerte par l'article 16, 12° de la LRN qui stipule que le comité sectoriel du Registre national est chargé d'*obliger les communes, lorsque les autorités publiques belges ou les organismes publics et privés de droit belge qui remplissent une mission d'intérêt général, visés à l'article 5, peuvent demander aux communes en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, d'autres informations que celles mentionnées à l'article 3, à fournir ces données par le biais du Registre national ; les données ainsi fournies ne sont pas conservées au Registre national.*

**26.** L'arrêté royal du 16 juillet 1992 *déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers* énumère toutes les informations relatives à une personne qui sont mentionnées aux registres de la population ou au registre des étrangers. Les informations visées par les codes 90 et 91 peuvent, le cas échéant, également se trouver dans ces registres. Sur la base de l'article 16, 12° de la LRN, ces informations pourraient ensuite être rendues accessibles aux 3 groupes cibles. Ceci exige naturellement une adaptation de l'arrêté royal susmentionné (normalement, une procédure moins lourde qu'une adaptation de la liste légale des données reprises au Registre national).

**PAR CES MOTIFS,**

**la Commission** émet un avis défavorable, mais se tient à disposition pour fournir un avis si une initiative réglementaire est prise pour que les informations relatives aux mariages de complaisance soient mentionnées soit dans le Registre national, soit dans les registres de la population.

Pour l'administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere