



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 230/2021 du 3 décembre 2021**

**Objet : Avis concernant un projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, concernant l'information relative au tuteur d'un mineur étranger non accompagné (CO-A-2021-222)***

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben ;

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 Madame Annelies Verlinden, Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, reçue le 05/10/2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

Émet, le 3 décembre 2021, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, concernant l'information relative au tuteur d'un mineur étranger non accompagné*, ci-après le projet, qui est soumis pour avis, vise à :

- mentionner, outre les données reprises à l'article 2, alinéa premier, 17° de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatives au tuteur et au tuteur provisoire, également celles du tuteur ad hoc et pour l'ensemble de ces personnes désormais également la résidence principale ;
- supprimer la finalité pour laquelle les données mentionnées à l'article 2, alinéa premier, 17° de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 étaient reprises dans les registres de la population et dans le registre des étrangers ;
- étendre l'accès aux informations mentionnées à l'article 2, alinéa premier, 17° de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

## II. EXAMEN DE LA DEMANDE

### a) Remarque préliminaire

2. Il y a dix ans, la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, avait attiré l'attention, au point 8 de sa recommandation d'initiative n° 06/2012 du 2 mai 2012 *relative à la communication d'informations contenues dans les registres de la population en application de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers*<sup>1</sup>, sur l'absence de finalité(s) des registres de la population et du registre des étrangers dans la réglementation :

*"Ni la loi du 19 juillet 1991, ni ses arrêtés d'exécution ne formulent clairement les finalités pour lesquelles des données à caractère personnel sont traitées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.<sup>2</sup> Aux termes de l'article 4, § 1, 2° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être : "collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables." Dans les travaux parlementaires, on ne retrouve que quelques vagues indications*

---

<sup>1</sup> Disponible via le lien suivant : [https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_06\\_2012\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_06_2012_0.pdf) .

<sup>2</sup> Loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour.*

*concernant la finalité concrète de ces registres. Il y est ainsi précisé que ces registres :*

- *constituaient initialement un élément d'information et de contrôle pour la commune en vue de la gestion de sa population ;*
- *sont devenus des supports nécessaires pour l'État au fur et à mesure que ce dernier jouait un rôle de plus en plus important dans la vie économique et sociale ;*
- *sont enfin devenus la source du Registre national (qui met ces données à la disposition d'un public cible bien défini, à savoir les autorités, les organismes et les personnes accomplissant une tâche d'intérêt général)".*

3. L'Autorité constate que, bien que la loi du 19 juillet 1991 ait été modifiée à plusieurs reprises ces dernières années, les finalités des registres de la population et du registre des étrangers - qui sont quand même considérés comme des sources authentiques et dont les données sont accessibles à toute une série d'instances qui traitent ces données ultérieurement - ne sont toujours pas reprises de manière univoque dans la réglementation. Elle souligne encore cette lacune au point 8 de son avis n° 111/2018 du 7 novembre 2018 concernant un *projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, afin d'enregistrer de nouvelles informations relatives au tuteur d'un mineur étranger non accompagné.*

4. Le volume et la nature des informations qui sont reprises dans les registres de la population et dans le registre des étrangers constituent une importante ingérence dans la vie privée<sup>3</sup>. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41<sup>4</sup> du RGPD, le traitement de données à caractère personnel qui est nécessaire au respect d'une obligation légale<sup>5</sup> et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement<sup>6</sup> doit être régi par une réglementation claire et précise dont l'application doit être prévisible<sup>7</sup> pour les personnes concernées. En outre, aux termes de l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance). Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes

---

<sup>3</sup> Ils contiennent des données relatives à la fois à des adultes et à des enfants. Parmi les informations qui y sont reprises figurent entre autres des informations concernant le fait que l'on soit placé sous protection (déclaration d'incapacité), la mention que l'on n'est pas électeur (indiquant une déchéance des droits civils), une présomption de mariage de complaisance. Ces informations sont en outre rendues accessibles à toute une série d'instances.

<sup>4</sup> Article 6.1.c) du RGPD.

<sup>5</sup> Article 6.1.e) du RGPD.

<sup>6</sup> *"41. Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée "Cour de justice") et de la Cour européenne des droits de l'homme."*

<sup>7</sup> Sa lecture doit permettre de déduire quels traitements de données seront introduits.

concernées, comme dans le cas présent, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur :

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) du (des) traitement(s) de données<sup>8</sup>,
- l'identité du ou des responsables du traitement (si c'est déjà possible),
- le type de données nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) et le délai de conservation de ces données<sup>9</sup>,
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées<sup>10</sup> et les circonstances dans lesquelles elles le seront,
- l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

5. La loi du 19 juillet 1991 ne réussit pas ce test.

### ***b) Proportionnalité***

6. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de "minimisation des données").

7. L'adaptation envisagée de l'article 2, alinéa premier, 17<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 entraîne la suppression de la finalité<sup>11</sup> en vue de laquelle les informations relatives au tuteur et au tuteur provisoire sont reprises dans les registres de la population et dans le registre des étrangers. Dans le Rapport au Roi, cette suppression est motivée comme suit :

*"Cela évite à nouveau de devoir modifier l'arrêté royal chaque fois qu'une demande d'autorisation avec une finalité différente est introduite. Le but de la nouvelle information est en effet que tous les acteurs concernés aient accès aux informations du tuteur, du tuteur provisoire ou du tuteur ad hoc d'un mineur étranger non accompagné lorsque la loi, le décret ou l'ordonnance prévoit ce traitement ou que celui-ci peut en découler. Cela est par ailleurs conforme à l'avis n° 111/2018 de l'Autorité de protection des*

---

<sup>8</sup> Voir également l'article 6.3 du RGPD.

<sup>9</sup> La Cour constitutionnelle a reconnu que "le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

<sup>10</sup> Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

<sup>11</sup> Permettre aux autorités compétentes de contacter le tuteur ou le tuteur provisoire afin que celui-ci puisse représenter le mineur dans ses contacts avec les autorités compétentes. Initialement, ceci était uniquement mentionné dans le Rapport au Roi, mais suite aux remarques formulées par l'Autorité dans son avis n° 111/2018, cela a été ajouté au texte réglementaire.

*données. Dans ce dernier, l'APD demandait uniquement que soient précisées les finalités pour lesquelles les personnes habilitées peuvent utiliser les informations, si la disposition reprenant l'énumération des instances habilitées était maintenue (point 12). Étant donné que le présent projet d'arrêté royal remplace cette disposition, il n'est par conséquent pas problématique de supprimer les finalités".*

8. Il s'agit d'une lecture autonome des points 11 et 12 de l'avis n° 111/2018 qui ne tient pas compte des remarques formulées précédemment aux points 8 et 9 de cet avis. Cet ajout a été jugé nécessaire non pas tant en raison du fait que la réglementation proposée dérogeait à l'article 16, alinéa premier, 12° de l'époque<sup>12</sup> de la loi du 8 août 1983 *organisant un Registre national des personnes physiques*, **mais** en raison de l'absence dans la réglementation de toute mention des finalités des registres de la population et du registre des étrangers.

9. En l'absence de finalités déterminées, explicites et légitimes, il est impossible d'évaluer la proportionnalité. La suppression de la finalité à l'article 2, alinéa premier, 17° de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 a pour effet que le seul critère d'évaluation de la proportionnalité disparaît, ce qui met l'Autorité dans l'impossibilité d'évaluer si le projet respecte l'article 5.1.c) du RGPD.

10. Dans la mesure où la mention de la finalité à l'article 2, alinéa premier, 17° de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 est maintenue, l'ajout de l'identité du tuteur ad hoc d'une part et de la résidence principale du tuteur, du tuteur provisoire et du tuteur ad hoc d'autre part ne donne lieu à aucune remarque (article 5.1.c) du RGP).

### ***c) Accès aux données***

11. Actuellement, les données relatives aux tuteurs ne peuvent **manifestement**<sup>13</sup> être consultées que par le Service des Tutelles du SPF Justice, l'Office des Étrangers, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, les communes, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, les parquets et les services de police ( article 2, sixième alinéa de l'arrêté royal du 16 juillet 1992). La modification proposée étend **manifestement** l'accès. Désormais, tous ceux qui sont habilités conformément à l'article 5, § 2 et à l'article 8 de la loi du 8 août 1983 peuvent accéder à ces données. D'après le Rapport au Roi, cela permet d'éviter que l'arrêté royal doive être modifié lorsqu'une autre instance que celles qui sont mentionnées demande l'accès à ces informations d'une

---

<sup>12</sup> "Le Comité sectoriel du Registre national visé à l'article 15 est chargé des tâches suivantes (...) 12° 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."

<sup>13</sup> Rien n'empêchait d'autres instances, sur la base de l'ancien article 16, alinéa premier, 12° de la loi du 8 août 1983, la norme de droit supérieure, de demander et d'obtenir une autorisation d'accès aux données relatives aux tuteurs.

part et de satisfaire au point 11 de l'avis n° 111/2018 de l'Autorité d'autre part. À cette fin, le projet modifie la deuxième phrase de l'article 2, sixième alinéa de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

12. L'Autorité n'a aucune objection à ce que l'accès à ces données s'effectue sur la base d'une autorisation accordée par le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, ce qui peut en effet être déduit du point 11 de son avis n° 111/2018.

13. En ce qui concerne l'accès, le projet se réfère à l'article 5, § 2 et en ce qui concerne l'utilisation du numéro de Registre national, à l'article 8 de la loi du 8 août 1983. Ces références sont superflues. L'utilisation du numéro de Registre national, que ce soit le numéro de tuteurs ou d'autres personnes, est régi de manière générale par l'article 8 de la loi du 8 août 1983. L'accès aux données des registres de la population et du registre des étrangers sur la base d'une autorisation est régi de manière générale par l'article 5, § 2 de la loi du 8 août 1983, qu'il s'agisse des données relatives aux tuteurs ou d'autres données. Actuellement, d'autres instances que celles mentionnées à l'article 2, sixième alinéa de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 peuvent donc déjà demander l'accès aux données relatives aux tuteurs sur la base de l'article 5, § 2 de la loi du 8 août 1983, la norme de droit supérieure. Par conséquent, le renvoi aux articles susmentionnés de la loi du 8 août 1983 dans la deuxième phrase de l'article 2, sixième alinéa de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 est superflu.

14. Le fait que l'article 5, § 2 de la loi du 8 août 1983 régisse de manière générale l'accès aux données reprises dans les registres de la population et le registre des étrangers ne change toutefois rien au problème fondamental, à savoir l'absence dans la réglementation relative aux registres de la population et au registre des étrangers des finalités poursuivies par ces registres, ce qui est pourtant essentiel pour pouvoir évaluer la compatibilité du traitement ultérieur visé par l'accès (article 5.1.b) du RGPD). L'Autorité ne voit pas comment le ministre qui doit statuer sur une demande d'autorisation d'accès peut, dans l'état actuel de la réglementation, se prononcer sur la compatibilité du traitement ultérieur.

#### **d) Divers**

15. Comme l'Autorité l'a fait remarquer aux points 2 - 5, une adaptation de la loi du 19 juillet 1991 s'impose. Il est recommandé de profiter d'une telle adaptation pour évaluer et actualiser les processus actuels relatifs au Registre national ainsi qu'aux registres de la population et au registre des étrangers.

16. L'Autorité constate que du point de vue de l'exactitude et de la minimisation des données (article 5.1.c) et d) du RGPD), ces processus sont problématiques. Est-il encore justifié que chaque commune dispose de ses propres registres de la population et de son propre registre des étrangers ? Ne vaut-il pas mieux travailler avec une source authentique centrale dans laquelle chaque commune

peut introduire et adapter les données de citoyens en fonction des actes officiels posés ? Ceci permettra d'éviter un double enregistrement (actuellement, une partie des données des registres de la population et du registre des étrangers est également enregistrée dans le Registre national).

17. Utiliser une source authentique centrale favorise également l'exactitude des données. Les informations du Registre national sont actuellement mises à jour avec un retard considérable, ce qui hypothèque l'efficacité du service proposé par les personnes habilitées à consulter ces données. Un exemple pour illustrer ces propos : un citoyen résidant à Anvers décède à Ostende. C'est l'officier de l'état civil d'Ostende qui établit l'acte de décès. Il transmet ensuite ces informations au fonctionnaire compétent de la ville d'Anvers. Ce dernier adaptera à son tour les registres de la population et le registre des étrangers et fera ensuite également le nécessaire pour adapter la donnée "date du décès" dans le Registre national. Cela peut prendre plusieurs semaines, avec pour conséquence, par exemple, que des pensions soient indûment versées et doivent être réclamées ultérieurement.

18. Les procédures actuelles telles qu'elles ont été élaborées il y a des décennies sont dépassées. Compte tenu des exigences du RGPD d'une part et des évolutions technologiques d'autre part, une adaptation de ces procédures et donc de la loi s'impose.

**PAR CES MOTIFS,  
l'Autorité**

**constate que** dans la loi du 19 juillet 1991 instituant les registres de la population et le registre des étrangers, différents éléments essentiels du traitement font défaut, dont les finalités, ce qui rend problématique l'examen de la proportionnalité des données traitées ainsi que l'évaluation du traitement ultérieur de ces données (points 2 -5et 14) ;

**estime que :**

- tant que les finalités des registres de la population et du registre des étrangers ne sont pas légalement définies, la suppression de la finalité mentionnée à l'article 2, alinéa premier, 17° de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 n'est pas recommandée (points 8 et 9) ;
- la référence aux articles 5, § 2 et 8 de la loi du 8 août 1983 est superflue, vu que ces articles régissent de manière générale l'accès aux données reprises dans les registres de la population et le registre des étrangers ainsi que l'utilisation du numéro de Registre national (point 13) ;
- les procédures relatives au Registre national ainsi qu'aux registres de la population et au registre des étrangers, telles qu'elles ont été élaborées il y a des décennies sont dépassées. Compte tenu des exigences du RGPD d'une part et des évolutions technologiques d'autre part,

ces procédures doivent être adaptées, ce qui nécessite également une adaptation de la loi (points 15 - 18).

Pour le Centre de Connaissances,  
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice