



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 266/2022 du 21 décembre 2022

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal relatif à l'exercice du droit d'accès et du droit de rectification par les personnes inscrites dans le registre d'attente (CO-A-2022-269)

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

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 « 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 de Madame Nicole de Moor, Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration (ci-après « la demanderesse »), reçue le 26 octobre 2022;

Émet, le 21 décembre 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La demanderesse a sollicité, le 26 octobre 2022, l'avis de l'Autorité concernant un projet projet d'arrêté royal relatif à l'exercice du droit d'accès et du droit de rectification par les personnes inscrites dans le registre d'attente (ci-après « le projet »).
2. L'adoption de la loi du 24 mai 1994 « *créant un registre d'attente pour les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié* »¹ (ci-après « loi registre d'attente ») entendait assurer une meilleure gestion des demandeurs d'asile pendant l'examen de leur demande, tant du point de vue de leur résidence et de leur éloignement en cas de refus que du point de vue de l'aide sociale² (dont les candidats réfugiés étaient alors privés en raison de difficultés d'inscription dans certaines communes³).

¹ MB 21.07.1994

² Voy. l'annonce de ce projet de loi relatif au « *registre d'attente d'inscription* » au chap. II de la circulaire ministérielle du 7 octobre 1992 relative à la tenue des registres de la population et des étrangers, MB 15.10.1992, p.22146 (<http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/1992/10/15/78872.pdf>); Voy. également les art. 1 à 3 de la circulaire du 30 octobre 1995 relative à la tenue du registre d'attente qui disposent :

« *Art. 1. Depuis quelques années, la gestion des candidats-réfugiés a suscité plusieurs problèmes, dont le moindre n'était pas le fait que l'on ignorait souvent si, après avoir demandé le statut de réfugié ou la reconnaissance de ce statut, ces personnes résidaient encore effectivement en Belgique et si oui, dans quelle commune.*

Ce besoin d'être informé sur la localisation des candidats-réfugiés ainsi que sur leur situation administrative exacte ne concerne pas seulement les instances chargées d'exécuter les procédures prévues par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, essentiellement l'Office des Etrangers, le Commissariat général aux Réfugiés et Apatrides, la Commission permanente de recours des réfugiés et les autorités communales, mais également les autorités chargées du contentieux administratif et judiciaire s'appliquant à ces personnes ainsi que les autorités et organismes chargés d'appliquer à leur égard toute réglementation administrative, qu'il s'agisse de celle relative à l'emploi et au travail, à la sécurité sociale, à l'aide sociale, etc...

Art. 2. C'est ainsi que le Conseil des Ministres a approuvé le 4 août 1992 les lignes directrices d'une note d'orientation du 29 juillet 1992 émanant du Ministre de l'Emancipation sociale, de la Santé publique et de l'Environnement (et responsable de l'aide sociale), note proposant notamment que tout candidat-réfugié soit recensé au Registre national et y reste inscrit tout au long de l'examen de sa demande d'asile et même, s'il reçoit l'ordre de quitter le pays, jusqu'à l'exécution de cet ordre. A cet effet, un registre ad hoc serait créé auprès du Registre national. Il constituerait une mesure qui permettrait de disposer en permanence d'un aperçu général et d'éviter des abus au niveau de l'aide sociale. Ladite note prévoyait en outre que l'inscription au Registre national devrait se faire dès l'accueil du candidat-réfugié.

Art. 3. Ces lignes directrices ont ainsi débouché sur la loi du 24 mai 1994 créant un registre d'attente » (MB 99.11.1995, pppppp 32454 et sv., <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/1995/11/29/9937.pdf>); L'adoption de la loi registre d'attente fait suite à l'introduction, un an auparavant, d'un « *plan de répartition* » des candidats réfugiés sur l'ensemble du territoire (Loi du 6 mai 1993, modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (MB 21.05.1993))

³ Sur cette question, voy. CARLIER, Jean-Yves. *Candidats réfugiés : le plan de répartition et le registre d'attente* In: *Les missions des centres publics d'aide sociale: Questions d'actualité* [online]. Bruxelles: Presses de l'Université Saint-Louis. Available on the Internet: <https://books.openedition.org/pusl/12612>, ISBN: 9782802803584. DOI: <https://doi.org/10.4000/books.pusl.12612>; D. LAUREYS, Le mouvement des sans-papiers et de soutien aux sans-papiers à Liège : plus de vingt ans de mobilisation, IHOES, p. 8 (http://www.ihoes.be/PDF/Sans_papiers_V1.pdf); voy. également l'exposé de M. P. Pataer (« Liga voor de Mensenrechten ») : « *Si on a développé le système complexe du plan de répartition et du registre d'attente, c'est principalement en raison des protestations de certaines villes qui, dans les années '80, se sont dites submergées de candidats réfugiés et qui ne pouvaient ou ne voulaient plus supporter les charges financières pesant sur leur CPAS. Ces communes ont refusé, en violation de la loi, d'inscrire encore des étrangers dans leurs registres des étrangers ou de la population. De nombreux CPAS ont invoqué cette absence d'inscription pour refuser toute aide sociale, ce pour quoi ils ont été régulièrement condamnés. Alors qu'officiellement, l'objectif était d'éviter la formation de ghettos, il s'avère que les nouvelles dispositions mènent vraiment à la formation de ghettos. Étant donné que, pendant la phase de recevabilité, les candidats réfugiés ne peuvent pas exercer de travail lucratif et ne reçoivent une aide sociale que dans les centres désignés, la plupart d'entre eux sont obligés (sauf s'ils ont une fortune personnelle ou de la famille en Belgique) de résider effectivement dans ces centres. Comme seul un petit nombre de demandeurs d'asile franchissent la phase de recevabilité, il ne reste pas grand-chose de la répartition, que l'on voulait « harmonieuse », des*

3. La modification portée par la loi registre d'attente à la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité (ci-après « loi de 1991 ») dispose que dans chaque commune est tenu un registre d'attente dans lequel sont inscrits les étrangers qui se déclarent réfugiés et qui ne sont pas inscrits à un autre titre dans les registres de la population (art. 1er, 2° de la loi de 1991). L'art. 1er, 2°, al. 2 de la loi de 1991 habilite le Roi à étendre l'inscription au registre d'attente à « *d'autres ressortissants étrangers qui se trouvent dans une situation administrative précaire de résidence en Belgique* »⁴.
4. Comme le rappelle le rapport au Roi du projet, le droit d'accès et le droit de rectification, peut être exercé par les personnes inscrites dans le registre d'attente, en vertu des art. 15 et 16 du RGPD. Le projet entend déterminer les modalités pratiques d'exercice de ces droits en ce qui concerne les données des personnes inscrites dans le registre d'attente.
5. Lorsque certaines données⁵ contenues dans un tel registre sont erronées⁶, ces erreurs sont susceptibles d'avoir d'importantes répercussions dépassant le registre concerné⁷.
6. L'adoption de ces modalités pratiques d'exercice des droits d'accès et de rectification participe en réalité à l'exécution du principe de transparence, prévu à l'art. 12 du RGPD, et dont l'importance de

demandeurs d'asile entre toutes les communes. D'une part, on a créé un système complexe de répartition des charges financières, qui pose problème aux administrations de nombreux CPAS. Et d'autre part, on assiste à présent à une concentration extrême de candidats réfugiés pendant la phase de recevabilité.

Il faut constater que les lenteurs dans la création des centres d'accueil ouverts entraînent la constitution d'une liste d'attente de candidats demandeurs d'asile, ce qui remet évidemment en question la philosophie de la réglementation visée. (Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives sur l'évaluation de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Doc. parl. Sénat, 1-768/1, session 1997-1998, 23 juin 1998, pp. 26 et 27

(<https://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=16777937>).

⁴ Voy. AR du 3 février 1995 prescrivant l'inscription dans le registre d'attente des membres de la famille de l'étranger qui se déclare réfugié ou qui demande la reconnaissance de la qualité de réfugié (MB 16.02.1995) ; Art. 50 de l'AR du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (modifié par l'art. 6 de l'Arrêté Royal du 7 mai 2008 fixant certaines modalités d'exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers), imposant l'inscription dans le registre d'attente des citoyens de l'Union européenne (UE) qui souhaite séjourner plus de trois mois en Belgique, en attendant qu'il soit procédé au contrôle de résidence ; AR du 28 février 2014 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers et prescrivant l'inscription dans le registre d'attente des étrangers ne disposant pas de numéro d'identification au Registre national et désirant contracter mariage [ou faire une déclaration de cohabitation légale (MB 24.03.2014) ;

⁵ A savoir celles énumérées à l'Art. 3 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (MB 21.04.1984) (ci-après « loi RN »)

⁶ Par exemple parce que des erreurs de transcription ou de traduction des documents ont été commises, ou en raison de problèmes de compréhension, ou par crainte des intéressés de dévoiler leur identité véritable, spécialement dans le cadre d'une procédure d'asile

⁷ Sur cette question, voy. ASPERS C., « Registres communaux: une protection des données personnelles pour tous », in ADDE Newsletter n°105 - janvier 2015, pp. 2 et sv. (<https://www.adde.be/joomdoc/newsletter-105-janvier-2015/edito-janvier-2015-pdf/download>)

son application au droit d'accès de la personne concernée a déjà été soulignée, tant par la CJUE⁸ que par l'Autorité⁹.

7. En ce qui concerne les registres de la population et le registre des étrangers, ces modalités pratiques d'exercice sont déterminées par l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif au droit d'accès aux registres de la population et au registre des étrangers ainsi qu'au droit de rectification desdits registres¹⁰.
8. En revanche, en ce qui concerne le registre d'attente, l'art. 18 de la circulaire du 30 octobre 1995 « *relative à la tenue du registre d'attente* » renvoie à la procédure de rectification visée par l'AR du 3 avril 1984 relatif à l'exercice du droit d'accès et de rectification par les personnes inscrites au Registre national des personnes physiques¹¹.
9. La détermination de l'autorité auprès de laquelle ces droits peuvent être exercés fournit une illustration des problèmes générés par la détermination de ces modalités par circulaire. En effet, alors qu'à la lecture des art. 2, 3 et 9 de l'AR de 1984, il se déduit que l'autorité auprès de laquelle ces droits peuvent être exercés est la commune¹², une circulaire du 16 mai 2003 « *relative aux modifications et aux collectes dans le registre d'attente* »¹³, précise qu' « *en accord avec le Registre national* », en matière de modifications du nom, du prénom, du sexe, de la date ou du lieu de naissance ou de la nationalité dans le registre d'attente « *il a été décidé que les demandes de modification de ces données personnelles dans le registre d'attente doivent être effectuées par l'Office des étrangers* ».
10. L'Autorité accueille donc très favorablement ce projet visant à déterminer les modalités pratiques d'exercice de des droits d'accès et de rectification par les personnes inscrites dans le registre d'attente.

II. EXAMEN DU PROJET

1. Personnes concernées

11. Comme indiqué *supra*, l'art. 1^{er}, 2^o, al. 2 de la loi de 1991 habilite le Roi à étendre l'inscription au registre d'attente à « *d'autres ressortissants étrangers qui se trouvent dans une situation administrative précaire de résidence en Belgique* ».

⁸ Qui considère que le droit d'accès constitue une garantie nécessaire qui permet à la personne concernée d'effectuer les vérifications nécessaires quant au respect des principes d'exactitude et de licéité (CJUE, 7 mai 2009, Rijkeboer (C-553/07), § 49)

⁹ Voy. Recommandation n°07/2017 du 30 août 2017 concernant l'enregistrement du motif de la consultation du Registre national par les membres de leur personnel (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-07-2017.pdf>)

¹⁰ MB 15.08.1992

¹¹ MB 13.06.1984 (<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/1984/04/03/1984021128/justel>)

¹² Moyennant consultation éventuelle de l'Office des Etrangers (art. 18, in fine de la circulaire du 30 octobre 1995)

¹³ adoptée « *en raison de la confusion qui règne en ce qui concerne la compétence pour procéder aux modifications et aux collectes dans le registre d'attente, notamment en ce qui concerne les demandeurs d'asile déboutés et leurs enfants* »

12. L'Autorité constate que le commentaire de l'art. 1^{er} du projet énumère les personnes actuellement susceptibles de faire l'objet d'une inscription au registre d'attente et comporte une référence aux dispositions légales et réglementaires sur lesquelles le traitement des données à caractère personnel relatives à ces personnes est fondé. L'Autorité y voit une mise en œuvre, particulièrement bienvenue au regard de la diversité des normes applicables et de la fréquence de leurs modifications, du principe de prévisibilité.

2. Droit d'accès

13. L'Autorité constate que le commentaire relatif aux art. 2 et 3 du projet précise que ces articles « instaurent » le droit d'accès « aux informations enregistrées dans le registre d'attente ».

14. Afin d'assurer la cohérence avec le commentaire général figurant dans le rapport au Roi relatif au projet (et surtout afin de ne pas contrevenir à l'art. 15 du RGPD¹⁴), il convient de remplacer le terme « instaurent » par « déterminent les modalités d'exercice ».

15. L'art. 15.1 du RGPD prévoit que la personne concernée a le droit d'obtenir l'accès aux données à caractère personnel, qui font l'objet d'un traitement, la concernant.

16. L'art. 2 du projet dispose que « tout étranger faisant l'objet d'une inscription dans le registre a le droit d'obtenir communication de l'ensemble des informations qui le concernent et qui sont enregistrées dans le registre (...) ».

17. L'Autorité estime que divers éléments de cette disposition sont susceptibles d'être interprétés comme étant contraires à l'art. 15.1 du RGPD. Ainsi, le fait de viser « tout étranger » ne pourrait avoir pour effet de priver de son droit d'accès un ressortissant du Royaume dont les données auraient été erronément traitées dans le registre d'attente. En outre, dans un souci d'alignement par rapport à la terminologie du RGPD, il convient de viser « l'ensemble des données à caractère personnel et informations ».

18. L'Autorité relève également que le titre du projet et le commentaire général figurant dans le rapport au Roi relatif au projet se réfèrent « à l'exercice du droit d'accès et du droit de rectification par les personnes inscrites dans le registre d'attente ». Or, ce libellé (contrairement à celui de l'art. 2), est susceptible de s'interpréter comme permettant de priver d'un droit d'accès (et de rectification) une personne radiée (dont l'historique des données est cependant conservé). Afin d'éviter cet écueil, il

¹⁴ Voy. le projet de lignes directrices n°01/2022 de l'EDPB, adopté le 18 janvier 2022 (https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb_guidelines_012022_right-of-access_0.pdf)

convient de reformuler les dispositions du projet (en ce compris son titre) et, idéalement, de préciser dans le rapport au Roi du projet que la radiation du registre d'attente est sans effet sur le droit de la personne concernée de bénéficier du droit d'accès et de rectification des données contenues dans l'historique du projet selon les modalités prévues par le projet.

19. Les articles 2, 3 et 4 du projet mentionnent la possibilité de se faire représenter par un « *mandataire spécial* ». L'Autorité comprend que cette notion vise à exiger (afin de permettre au responsable du traitement de vérifier l'identité du sollicitant et de se prémunir contre une fuite de données), pour que le mandat puisse être considéré comme valable, que certains éléments (les données visées par la demande, le responsable de traitement destinataire de la demande, les données d'identification transmises au responsable de traitement, les droits exercés et la durée du mandat) soient spécifiés. Il convient cependant de clarifier le projet sur ce point, le cas échéant en s'inspirant de la recommandation de la CNIL en la matière¹⁵. En effet, si la référence à cette notion devait exclure certaines formes de représentation (par exemple le mandat *ad litem* de l'avocat), il conviendrait de le prévoir expressément et d'en justifier le caractère nécessaire et proportionné dans le rapport au Roi.
20. L'art. 3, §3 mentionne « *s'il est fait droit à la demande* », laissant ainsi sous-entendre que tel pourrait ne pas être le cas. L'Autorité n'interprète pas cette disposition comme une volonté d'appliquer la possibilité de limitation d'exercice des droits prévue à l'art. 23 du RGPD¹⁶ et présume que la possibilité de ne pas faire droit à la demande ne s'applique qu'en cas de non-respect des conditions de forme de la demande ou de problème de validité du mandat¹⁷. Il convient toutefois de démontrer le caractère nécessaire et proportionné d'une décision de refus basée sur de tels critères, dans le rapport au Roi.

¹⁵ Délibération de la CNIL n° 2021-070 du 27 mai 2021 portant adoption d'une recommandation relative à l'exercice des droits par l'intermédiaire d'un mandataire (<https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/deliberation-2021-070-recommandation-exercice-droits-mandataire.pdf>)

¹⁶ A toutes fins utiles, l'Autorité rappelle que l'article 23 du RGPD autorise les États membres à limiter la portée des droits des personnes concernées, à condition toutefois que cette limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour atteindre un des objectifs légitimes énoncés par l'article 23.1 du RGPD, comme par exemple, la sécurité nationale, la sécurité publique, ou encore d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale, en particulier une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique.

Toute mesure législative prévoyant des limitations aux droits de la personne concernée doit au moins contenir des dispositions spécifiques relatives aux éléments énumérés à l'article 23.2 du RGPD, à savoir :

- les finalités du traitement ou des catégories de traitement,
- les catégories de données à caractère personnel,
- l'étendue des limitations introduites,
- les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites,
- la détermination du (des) responsable(s) du traitement (ou des catégories de responsables du traitement),
- les durées de conservation,
- les risques pour les droits et libertés des personnes concernées et
- le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation.

¹⁷ En effet, même si aucune donnée à caractère personnel relative à la personne exerçant son droit n'est traitée, la réponse communiquée par le responsable du traitement ne pourra être confondue avec un refus de faire droit à la demande d'accès.

Ainsi, si telle est bien l'intention de la demanderesse, il convient de démontrer en quoi l'introduction d'une demande par courrier ordinaire constitue une condition nécessaire ainsi que le caractère proportionné du refus d'accès (en lieu et place d'une invitation à utiliser d'autres moyens de communication). L'Autorité s'interroge également quant à la raison pour laquelle le projet ne prévoit pas la possibilité d'introduire une demande par voie électronique. Si cette limitation des moyens de communication est volontaire, il convient d'en démontrer le caractère nécessaire et proportionné dans le rapport au Roi.

3. Droit de rectification

21. L'Autorité constate tout d'abord que le commentaire relatif aux art. 4 à 6 du projet précise que ces articles « *instaurent* » le droit de rectification.
22. Afin d'assurer la cohérence avec le commentaire général figurant dans le rapport au Roi relatif au projet (et surtout afin de ne pas contrevenir à l'art. 16 du RGPD), il convient d'omettre le terme « *instaurent* ».
23. L'art. 4 du projet dispose que « *les informations communiquées à un étranger inscrit dans le registre [suite à l'exercice de son droit d'accès] sont imprécises, incomplètes, inexactes ou superflues, celui-ci, son représentant légal ou son mandataire spécial peut introduire une demande de rectification* ».
24. L'art. 16 du RGPD qui dispose quant à lui que « *la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement, dans les meilleurs délais, la rectification des données à caractère personnel la concernant qui sont inexactes. Compte tenu des finalités du traitement, la personne concernée a le droit d'obtenir que les données à caractère personnel incomplètes soient complétées, y compris en fournissant une déclaration complémentaire* ».
25. L'Autorité réitère la remarque formulée *supra* concernant la désignation de la personne concernée par le terme « *étranger* » : Afin d'éviter que cette disposition puisse être interprétée comme privant un citoyen belge dont les données auraient été erronément enregistrée (ou d'une personne ayant obtenu la nationalité belge, mais constatant que l'historique du registre comporte des données inexactes) du bénéfice du droit à la modification de ses données, il convient de viser « *la personne concernée* » et non « *l'étranger* ». En outre, dans un souci d'alignement par rapport à la terminologie du RGPD, il convient de viser « *l'ensemble des données à caractère personnel et informations* » (et non uniquement « *les informations communiquées* »).
26. Par ailleurs, la référence à l'exercice préalable du droit d'accès (alors que la personne concernée est susceptible de constater le caractère inexact des données la concernant par un autre biais que l'accès

préalable) est susceptible d'être interprété comme une restriction au droit consacré à l'art. 16 du RGPD. L'Autorité présume que l'intention de la demanderesse n'est pas d'appliquer la limitation de l'art. 23 du RGPD à la demande de rectification formulée par la personne concernée. Par conséquent, en ce qu'elle est susceptible de conduire le responsable du traitement à méconnaître les art. 5.1. d) (principe d'exactitude) et 16 du RGPD, il convient d'omettre cette condition préalable d'accès figurant à l'art. 4 du projet.

27. Les art. 5, §2 et 6, §2 du projet soumettent la rectification des noms, prénoms, date de naissance et nationalité, à la production d'un passeport national. Le commentaire relatif à ces dispositions justifie cette exigence par « *l'importance que revêt l'identité d'un étranger dans le cadre de son séjour sur le territoire du Royaume et afin de lutter contre la fraude à l'identité* ».
28. Cependant, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt 110/2022, « *la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice, que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du strict nécessaire¹⁸ (...)* »¹⁹. Par conséquent, il convient de démontrer, dans le commentaire relatif à ces dispositions, en quoi cette exigence (et corrélativement le refus d'admettre la production d'un ou plusieurs autres documents) est apte à atteindre le but de lutte contre la fraude à l'identité, en quoi elle est nécessaire pour atteindre ce but et enfin en quoi cette condition est proportionnée à l'objectif poursuivi.
29. L'Autorité estime par ailleurs qu'il convient de prévoir explicitement dans le projet, que ces dispositions ne peuvent s'interpréter comme conditionnant le droit de rectification au traitement des données biométriques contenues dans le passeport de la personne concernée. En effet, un traitement de catégories particulière de données au sens de l'art. 9.2 du RGPD s'apparente à une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Si de telles données biométriques

¹⁸ CJUE, 16 décembre 2008, C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, point 56; 8 avril 2014, C-293/12 et C-594/12, Digital Rights Ireland e.a., points 51 et 52; 6 octobre 2015, C-362/14, Schrems, point 92, 21 décembre 2016, C-203/15 et C-698/15, Tele2 Sverige et Watson e.a., points 96 et 103; 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, La Quadrature du Net e.a., point 130

¹⁹ Arrêt du 22 septembre 2022, B.22, pp. 57-58 (<https://www.const-court.be/public/f/2022/2022-110f.pdf>); L'Autorité ajoute que dans l'affaire *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, la Cour de justice a précisé que la condition de nécessité devait être examinée en conjonction avec le principe de minimisation consacré à l'art. 5.1.c) du RGPD (*op. cit.*, §48); Voy. également CJUE, 5 avril 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, paragraphe 52 et 11 décembre 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, paragraphe 57

devaient être traitées, il s'en suivrait la nécessité d'en déterminer les éléments essentiels²⁰ dans une norme, laquelle ne peut en aucun cas être de rang réglementaire²¹.

4. Responsable du traitement

30. A l'occasion de l'introduction de la demande d'avis, le fonctionnaire délégué a indiqué que « *le projet vise uniquement à prévoir un cadre juridique pour la rectification des données enregistrées dans le registre d'attente. Par conséquent, il ne revient pas à ce projet de déterminer le responsable du traitement des données enregistrées dans le registre d'attente*²² ». L'Autorité en prend acte, mais relève tout de même que l'exercice des droits accès et de rectification est susceptible d'impliquer des traitements de données autres que celles figurant déjà dans le registre d'attente (notamment les données à caractère personnel des mandataires). Il en résulte que, notamment afin de faciliter l'exercice des droits de la personne concernée tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD, le projet gagnait à déterminer si les communes, le bourgmestre, l'Office des Etrangers sont seules ou conjointement responsables du traitement de ces données. A cette fin, conformément à la pratique d'avis constante de l'Autorité selon laquelle la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles²³, il est nécessaire de vérifier, pour chaque traitement de données à caractère personnel, l'autorité qui poursuit la finalité pour laquelle elles sont traitées et dispose de la maîtrise des moyens utilisés pour atteindre cette finalité.

²⁰ Ces éléments sont : la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données, les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(s) aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

²¹ Conformément à une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la Constitution et de l'article 6.3 du RGPD – toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une « disposition légale suffisamment précise » qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise définit les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique (voir e.a. : CEDH, Arrêt Rotaru c. Roumanie, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26)). Le pouvoir exécutif ne peut en principe être habilité qu'en vue de l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

²² La même remarque a été formulée pour les autres éléments essentiels du traitement.

²³ En effet, tant le Groupe de travail 29 – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Groupe de travail 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1 (https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que :

- le terme « *instaurent* » doit être remplacé par « *déterminent les modalités d'exercice* » (points 14 et 22) ;
- il convient de viser « *la personne concernée* » en lieu et place de « *l'étranger* » (points 17 et 25) ;
- il convient de viser « *l'ensemble des données à caractère personnel et informations* » (points 17 et 25) ;
- le titre du projet et le commentaire général figurant dans le rapport au Roi doivent être reformulés en omettant la limitation de l'accès et de la rectification aux seules « *personnes inscrites dans le registre d'attente* » (point 18) ;
- la notion de « *mandataire spécial* » doit être clarifiée (point 19) ;
- le cas échéant, l'exclusion de certaines formes de représentation devrait être expressément prévue dans le projet et le caractère nécessaire et proportionné devrait être démontré dans le rapport au Roi (point 19) ;
- le cas échéant, il convient de démontrer le caractère nécessaire et proportionné de chacun des motifs de refus et en particulier de l'impossibilité d'introduire une demande par voie électronique (point 20) ;
- la condition préalable d'accès figurant à l'art. 4 du projet doit être omise (point 26) ;
- il convient de démontrer, dans le commentaire des art. 5 et 6, en quoi l'exigence de production d'un passeport (et corrélativement le refus d'admettre la production d'un ou plusieurs autres document) est apte à atteindre le but de lutte contre la fraude à l'identité, en quoi elle est nécessaire pour atteindre ce but et enfin en quoi cette condition est proportionnée à l'objectif poursuivi (point 28) ;
- il convient de prévoir explicitement dans le projet, que les art. 5, §2 et 6, §2 ne peut s'interpréter comme conditionnant le droit de rectification au traitement des données biométriques contenues dans le passeport de la personne concernée (point 29) ;
- le projet gagnait à déterminer si les communes, le bourgmestre, l'Office des Etrangers sont seules ou conjointement responsables du traitement de ces données (point 30).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice