



Avis n° 32/2013 du 17 juillet 2013

Objet: Demande d'avis sur le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de 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. (CO-A-2013-023)

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 LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de la Ministre de l'Intérieur, Joëlle Milquet reçue le 31/05/2013;

Vu les informations complémentaires reçues en date des 13 et 19/06/2013;

Vu le rapport de Madame Mireille Salmon ;

Émet, le 17 juillet 2013, l'avis suivant :

I. OBJET, CONTEXTE DE LA DEMANDE ET ANTECEDENTS

1. Le présent projet d'Arrêté royal (AR) soumis à l'avis de la Commission vise à insérer dans les registres de population et dans le registre des étrangers de nouvelles informations relatives aux différentes étapes administratives précédant la célébration d'un mariage et la conclusion d'un contrat de cohabitation légale et ce dans le cadre de la lutte contre les mariages et cohabitations légales de complaisance¹.
2. Le Gouvernement a déjà envisagé plusieurs initiatives en ce domaine à propos desquelles la Commission a émis deux avis.
3. Le 14 janvier 2009, elle a émis l'avis n° 01/2009 concernant une éventuelle initiative visant à lutter contre les mariages de complaisance en reprenant certaines informations dans le Registre national. A cette occasion, la Commission a rendu un avis négatif dans la mesure où l'ajout de certaines informations liées à la donnée « état civil » du Registre national n'était pas proportionné. Elle a toutefois formulé deux suggestions pour permettre la transmission des informations pertinentes aux instances concernées. Le présent projet d'Arrêté royal actuellement soumis à la Commission suit l'une de ces suggestions.
4. Le 31 mars 2010, la Commission a rendu un second avis sur un avant-projet de loi instituant une banque de données en vue de lutter contre les mariages simulés. Selon les informations obtenues par le Secrétariat auprès du fonctionnaire délégué, cette option n'est plus poursuivie par le Gouvernement faute de budget suffisant au niveau de la Justice².
5. A présent, une piste moins onéreuse est suivie : l'insertion dans les registres de population ou dans celui des étrangers d'informations relatives aux différentes étapes administratives précédant la célébration d'un mariage ou la conclusion d'un contrat de cohabitation légale.
6. Cette politique s'inscrit dans le cadre du volet « asile et migration » de l'accord du gouvernement du 1^{er} décembre 2011 visant à intensifier la lutte contre les mariages et cohabitations légales de complaisance. La raison d'être de la centralisation de ces

¹ Mariage/cohabitation légale qui ne vise pas la création d'une communauté de vie durable mais uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour (art 146 bis et futur art. 1476 du Code civil)

² Le rapport au Roi devrait par conséquent être corrigé sur ce point dans la mesure où il fait référence à cette banque de données (4^{ème} paragraphe).

informations reste inchangée : pallier la limitation territoriale actuelle des échanges d'informations entre les acteurs de terrain concernés en la matière dans la mesure où cette limitation peut permettre une autre tentative de mariage simulé auprès d'un autre officier de l'état civil en spéculant sur son ignorance de tentatives de mariage précédemment entreprises par les mêmes personnes.

7. Le cadre réglementaire prévoit ainsi les échanges suivants de documents, décisions et d'informations:
 - La décision par laquelle l'officier de l'état civil refuse de dresser acte de la déclaration de mariage est transmise au procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire dans lequel le refus a été exprimé ainsi qu'à l'officier de l'état civil de la (ou des) commune(s) où les futurs époux sont inscrits ou ont leur résidence actuelle (art. 63, § 4 du Code civil) ;
 - 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 ;
 - 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 et futur article 167 bis du Code civil tel que modifié par le projet de loi du 25 avril 2013³ adopté par la Chambre le 25 avril dernier et non encore publié au M.b.).

8. L'échange d'information automatique est donc actuellement 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.

³ Projet de loi du 25 avril 2013 modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance, Doc. Parl. 53, 2673/011.

9. Selon les informations complémentaires obtenues par le Secrétariat de la Commission, le présent projet d'AR fait également suite à un projet de loi du 25 avril 2013⁴ qui modifie plusieurs lois (Code civil, ...) afin d'accorder plus de pouvoir d'appréciation en la matière aux officiers d'état civil. Jusqu'à présent, les officiers de l'état civil ne disposaient en la matière que du pouvoir de refuser de célébrer le mariage en cas de non-respect des conditions et qualités prescrites pour contracter le mariage ou si la célébration est contraire aux principes de l'ordre public (art. 167 du Code civil). Selon le projet de loi, ils disposeront de la possibilité de refuser de dresser l'acte de la déclaration de mariage en cas de doutes sur la validité et l'authenticité des documents visés à l'article 64 du Code civil. De plus dans la mesure où un glissement du phénomène des mariages de complaisance vers les déclarations de cohabitation légale de complaisance a été constaté, le projet de loi du 25 avril 2013 instaure également la cohabitation légale de complaisance⁵ et lui applique des règles comparables à celles en vigueur pour le mariage de complaisance.

II. EXAMEN

II.A. REMARQUE PRELABLE

10. Le caractère pertinent de certaines nouvelles données qu'il est projeté d'insérer dans les registres de population et le registre des étrangers dépend de l'adoption des nouvelles dispositions prévues dans le projet précité de loi du 25 avril 2013. Le présent projet d'Arrêté royal soumis à l'avis de la Commission ne pourra donc être adopté avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Dans la mesure où ce projet de loi a été adopté par la Chambre des Représentant mais n'a pas encore été publié au Moniteur belge, la teneur du présent avis de la Commission est conditionnée au fait que la future loi entre en vigueur.

II.B. PROJET D'ARRETE ROYAL

11. Comme explicité ci-dessus, le présent projet d'Arrêté royal suit la proposition faite par la Commission dans son avis 01/2009 d'intégrer les informations relatives aux différentes étapes administratives qui précèdent la célébration d'un mariage (ou la conclusion d'un

⁴ Projet de loi du 25 avril 2013 modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance, Doc. Parl. 53, 2673/011.

⁵ *"Il n'y a pas de cohabitation légale lorsque, bien que la volonté des parties de cohabiter légalement ait été exprimée, il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention d'au moins une des parties vise manifestement uniquement à l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié au statut de cohabitant légal"* (futur art. 1476 bis du Code civil).

contrat de cohabitation légale) dans les registres de population ou le registre des étrangers au lieu de les intégrer dans le Registre national dans les types d'information liés à la donnée « Etat civil ». Ainsi, la Commission constate avec satisfaction que les accès à ces informations ne pourront se faire qu'après autorisation du Comité sectoriel du Registre national, sur la base de l'article 16, 12° de la LRN, moyennant la vérification préalable que l'accès demandé à ces informations est conforme à la loi vie privée.

12. Dans ses deux avis précités, la Commission a, comme explicité ci-dessus, déjà constaté le caractère pertinent de la centralisation d'informations dans le cadre de la lutte contre les mariages simulés afin de pallier la problématique actuelle de la limitation territoriale des échanges d'information en la matière.

13. Les nouvelles informations qu'il est envisagé d'insérer dans les registres de population sont les suivantes :

« 29° outre les informations d'identification de la personne avec qui le mariage est envisagé, les informations relatives aux formalités et décisions précédant la célébration du mariage visées aux articles 63 §2 et 64 §1^{er} et 167 du Code civil à savoir :

1° la délivrance de l'accusé de réception visé à l'article 64, §1^{er} du Code civil ;

2° le refus de l'établissement de l'acte de déclaration de mariage ;

3° le sursis à la célébration de mariage ;

4° le refus de célébrer le mariage.

30° outre les données d'identification relatives à la personne avec qui la conclusion d'une cohabitation légale est envisagée, les informations relatives aux décisions précédant l'établissement d'un acte de déclaration de cohabitation légale visées à l'article 1476 §1^{er} du Code civil à savoir :

1° le sursis à acter la déclaration de cohabitation légale ;

2° le refus d'acter la déclaration de cohabitation légale. »

14. De manière générale, la Commission émet de sérieux doutes quant à la pertinence de centraliser toutes les décisions administratives précitées sans aucune autre mention, au regard du test de proportionnalité. En effet, chaque officier de l'état civil étant souverain dans son pouvoir d'appréciation, la Commission recommande qu'une classification⁶ reprenant la motivation des décisions de l'Officier de l'Etat civil soit également intégrée dans les registres de population (indices sérieux sur lesquels il fonde sa conviction de suspicion de mariage ou cohabitation légale de complaisance).

⁶ A cet égard, la classification reprise à l'article M3 de la Circulaire du 17/12/1999 relative à la loi du 4 mai 1999 modifiant certaines dispositions relatives au mariages peut être utilisée.

15. De plus, en ce qui concerne la centralisation des décisions administratives visées qui précèdent la célébration de mariage (art. 1^{er}, 29^o en projet de l'AR du 16 juillet 1992⁷), la Commission émet de sérieux doutes quant à la pertinence de centraliser tous les refus d'établissement d'acte de mariage (art.1^{er}, 29^o, 2^o en projet de l'AR précité du 16 juillet 1992). Ces actes administratifs peuvent en effet être motivés, soit par un doute sur l'authenticité ou la validité d'un des documents devant être fournis en application de l'article 64 du Code civil, soit par le défaut de dépôt d'un de ces documents. Un doute sur l'authenticité ou la validité d'un document requis en vertu de l'article 64 du Code civil n'implique pas nécessairement l'intention d'un ou des époux de contracter un mariage de complaisance⁸ même s'il peut constituer un indice nécessitant des vérifications complémentaires. Quant aux refus motivés par le défaut de dépôt d'un ou de plusieurs des documents visés à l'article 64 du Code civil, il s'agit d'un simple constat matériel (pouvant être fait par un autre officier de l'état civil d'une autre commune dans laquelle une autre tentative de mariage peut être faite; les documents visés à l'article 64 du Code civil devant être déposés lors de toute déclaration de mariage). Le caractère nécessaire de la centralisation de cette dernière information dans le cadre de la lutte contre les mariages simulés n'est donc à première vue pas justifié. Par conséquent, à défaut de justification à ce sujet à insérer dans le rapport au Roi, la Commission recommande que l'article 1^{er}, 29^o, 2^o en projet de l'AR précité du 16 juillet 1992 soit complété par les termes suivants « motivé par un doute sur l'authenticité ou la validité des documents visés à l'article 64 du Code civil impliquant une suspicion de mariage de complaisance ».
16. Quant aux sursis à la célébration du mariage et aux refus de célébrer le mariage, ils peuvent également être fondés sur des motifs autres que ceux liés à la qualité du consentement d'une ou des deux personnes concernées ou à leur intention unique de bénéficier d'un avantage en matière de séjour (mariages de complaisance, mariages forcés). L'article 167 du Code civil prévoit en effet que l'officier de l'état civil refuse de célébrer le mariage ou sursoit à sa célébration pour recueillir l'avis du procureur du Roi lorsqu'il apparaît qu'il n'est pas satisfait aux qualités et conditions prescrites pour contracter le mariage⁹ ou s'il est d'avis que la célébration est contraire aux principe

⁷ AR du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de population et dans le registre des étrangers.

⁸ L'exposé des motifs du projet de loi précité du 25 avril 2013 précise à ce sujet que *"l'établissement ou non de l'acte de déclaration dépend uniquement de la production des documents et de leur validité et authenticité et non de l'intention des futurs époux"* et que *"l'examen porte sur la validité et l'authenticité (légalisation, traduction par un traducteur juré, validité de la date des documents présentés dans la mesure où la durée de validité de ceux-ci est limitée pour certains États, ...) des documents."*

⁹ Cf sur ce point les art. 143 et s. du Code civil décrivant les qualités et conditions requises pour pouvoir contracter mariage. Le mariage de complaisance (art 146 bis) n'était qu'une des causes de nullité spécifique parmi d'autres.

d'ordre public. Par conséquent, afin que les nouvelles données insérées dans les registres de population cadrent avec la finalité pour laquelle la centralisation d'informations est souhaitée par le Gouvernement, la Commission recommande que les points 3° et 4° fassent l'objet de précisions afin de cibler uniquement les types de sursis et refus de célébration de mariages qu'il est pertinent de centraliser dans le cadre de la lutte contre les mariages simulés (ceux motivés sur base de l'article 146 *bis* du Code civil).

17. La centralisation des décisions administratives visées précédant l'établissement d'un acte de cohabitation légale apparaît quant à elle pertinente dès lors que, selon le projet de loi précité du 25 avril 2013, le sursis ou le refus d'acter une déclaration de cohabitation légale ne pourront être fondés que sur un constat de cohabitation légale de complaisance ou forcée.
18. Le projet d'arrêté royal prévoit que ces informations seront conservées dans les registres pendant 5 ans ou supprimées en cas de célébration de mariage ou d'établissement de l'acte de cohabitation légale dans les registres de l'état civil. Il ressort des informations complémentaires obtenues par le Secrétariat de la Commission que ce délai de conservation est déterminé sur la base du délai de prescription des délits. Le projet de loi précité du 25 avril 2013 prévoit en effet des peines correctionnelles en cas de mariage ou de cohabitation forcée ou de complaisance.
19. La Commission relève que le délai de conservation envisagé apparaît proportionnel. Ceci étant, la formulation du 2^{ème} alinéa de l'article 1^{er} de l'AR en projet apparaît ambiguë. Il est prévu que les informations seront effacées « cinq ans après la date respectivement de la décision de refus de la déclaration de mariage ou de la déclaration de cohabitation légale ». Or, les officiers de l'état civil n'adoptent pas de décisions de refus de déclaration mais bien des refus d'établissement de l'acte de déclaration de mariage ou des refus de célébrer le mariage ou d'acter la cohabitation légale. De plus, un refus de célébrer le mariage n'est pas toujours précédé d'un refus d'établir l'acte de déclaration de mariage. Selon la rédaction actuelle du rapport au Roi, l'intention semble être de faire débiter ce délai à compter de la date de déclaration de mariage ou de la déclaration de cohabitation légale.
20. Afin que l'application de cette disposition déterminant le délai de conservation des données soit effective, la Commission recommande d'en adapter la formulation en faisant débiter cette période, soit à partir de la date de déclaration de mariage ou de cohabitation légale, soit à partir de la date d'adoption ou de notification des décisions

administratives visées aux futurs articles 1^{er}, 29° - 2 et 4 et 1^{er}, 30°, 2 de l'AR précité du 16 juillet 1992.

21. Enfin, le projet d'Arrêté prévoit que les personnes qui ne disposent pas d'un numéro d'identification du Registre national et envisagent de se marier ou de conclure une cohabitation légale seront inscrites dans le registre d'attente de la commune concernée.
22. Il ressort des informations complémentaires obtenues par le Secrétariat de la Commission que le but de cette inscription est de conférer une existence administrative à ces personnes et de leur octroyer un numéro d'identification sans quoi les échanges d'informations à leur égard s'avèrent complexes. Cette disposition est basée sur l'article 1^{er}, §1^{er}, alinéa 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de population en vertu de laquelle le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prescrire l'inscription dans le registre d'attente d'autres ressortissants étrangers qui se trouvent dans une situation administrative précaire de résidence en Belgique ne permettant pas leur inscription ou leur maintien dans les registres de la population.
23. A l'instar de ce qui est prévu en matière de conservation des données à l'article 1^{er}, alinéa 2 de l'AR en projet, il convient de prévoir que la personne concernée inscrite dans le registre d'attente sur la base de cette disposition fasse l'objet d'une mention « rayée » à la fin du délai de conservation de 5 ans si aucun autre élément ultérieur (demande d'asile ou autre ...) ne justifie qu'elle soit maintenue de manière active dans le registre d'attente. Par contre, le numéro d'identification qui lui est personnel sera conservé. Dans le cadre de la lutte contre la fraude à l'identité, il importe en effet que tout numéro d'identification attribué un jour à une personne ne soit jamais attribué à une autre personne.

PAR CES MOTIFS,

la Commission

- émet un avis favorable sur le principe de la centralisation de ces informations pour la finalité poursuivie de lutte contre les mariages et déclarations de cohabitation légale de complaisance;
- ne peut émettre un avis favorable sur les modalités de mise en œuvre de ce principe que moyennant la prise en considération des remarques suivantes :
 - i. indication, au moyen d'une classification, de la motivation de l'officier de l'état civil sur laquelle il a fondé sa décision (point 14) ;

- ii. ajout des termes suivants « motivé par un doute sur l'authenticité ou la validité des documents visés à l'article 64 du Code civil impliquant une suspicion de mariage de complaisance » à l'article 1er, 29°, 2° en projet de l'AR précité du 16 juillet 1992 (point 15) ;
- iii. modification de l'article 1er, 29°, 3° et 4° en projet afin de cibler correctement les types de sursis et de refus de célébration de mariages qu'il est pertinent de centraliser dans le cadre de la lutte contre les mariages simulés et forcés (point 16) ;
- iv. adaptation de la disposition en projet déterminant le délai de conservation des données (point 20) ;
- v. attribution d'une mention « rayée » aux personnes concernées inscrites dans le registre d'attente à la fin du délai de conservation de 5 ans si aucun autre élément ultérieur (demande d'asile, ...) ne justifie leur maintien de manière active (point 23).

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere