



Avis n° 34/2007 du 19 décembre 2007

**Objet : demande d'avis émanant du Ministre de l'Intérieur concernant un projet d'arrêté royal prescrivant l'inscription dans le registre d'attente des ressortissants étrangers qui se trouvent dans une situation administrative précaire de résidence en Belgique, déterminant les informations à y mentionner et désignant l'autorité habilitée à les y introduire (A/2007/034)**

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 "loi vie privée"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur, Patrick DEWAEL, reçue le 31/10/2007 ;

Vu le rapport du Président ;

Émet, le 19/12/2007, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE

1. L'article 1, § 1<sup>er</sup>, troisième alinéa de la loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques* stipule que :

*"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 le maintien de celle-ci dans les registres de la population."*

2. De plus, l'article 2, deuxième alinéa de la loi du 19 juillet 1991 prévoit que le Roi détermine, pour les étrangers inscrits dans le registre d'attente, les informations relatives à leur situation administrative qui doivent être mentionnées et les autorités habilitées à introduire ces informations.

3. Le projet d'arrêté a été rédigé en vue d'exécuter ces dispositions et régit :

- quelles personnes se trouvant dans une situation précaire sont inscrites dans le registre d'attente ;
- qui prend l'initiative de cette inscription ;
- quelles informations relatives à ces personnes sont introduites et par qui ;
- la suppression et la conservation des données.

## II. EXAMEN DU TEXTE DU PROJET

### **Article 1**

4. Cet article est supposé être une définition des personnes visées par le projet d'arrêté. La Commission constate qu'il s'agit d'une reprise quasi littérale de l'article 1, § 1<sup>er</sup>, troisième alinéa de la loi du 19 juillet 1991 et qu'il est par conséquent superflu.

L'alinéa en question a été inséré dans la loi du 19 juillet 1991 à l'occasion 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*. À ce sujet, l'exposé des motifs précisait ce qui suit :

*"Le problème prioritaire concerne les demandeurs d'asile. Mais le projet délègue au Roi la possibilité de prévoir l'inscription au registre d'attente des personnes en séjour précaire ;*

*au préalable, un dénombrement des situations possibles devra être effectué. Cette possibilité d'extension est assortie d'un accord du gouvernement tout entier.*" (doc. Chambre 1993-1994, n° 1281/1, p. 7).

**5.** Le législateur a donc chargé le Roi de déterminer exactement ce qui doit être entendu par "*une situation administrative précaire de résidence en Belgique*". Cela implique une définition aussi précise que possible des personnes qui doivent donc être prises en considération. Ceci ressort d'ailleurs d'un arrêté d'exécution qui a été adopté le 3 février 1995, à savoir l'arrête royal *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*. L'article 1 définit un groupe clair de personnes, tel qu'indiqué dans l'exposé des motifs. Le présent projet ne répond pas à cette exigence. On ne remédie pas à ce problème en reprenant, à titre d'exemple, quelques situations visées dans le Rapport au Roi.

**6.** La Commission attire d'ailleurs l'attention sur le fait qu'en application de l'article 4 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*, la Banque-carrefour de la sécurité sociale (ci-après la "BCSS") est chargée de collecter, enregistrer et traiter des données d'identification de personnes, pour autant que plusieurs institutions de sécurité sociale aient besoin de ces données pour l'application de la sécurité sociale. L'article 4 précise néanmoins que cette mission ne concerne pas les données qui sont reprises par le Registre national des personnes physiques. Les registres de la BCSS constituent donc une source complémentaire et subsidiaire à laquelle on s'adresse si la source primaire, c'est-à-dire le Registre national, est insuffisante.

**7.** Actuellement, un certain nombre des personnes visées manifestement par le projet d'arrêté sont reprises dans les registres de la Banque-carrefour de la sécurité sociale. Si ces personnes sont désormais reprises dans le registre d'attente qui est tenu par les services du Registre national, elles ne pourront plus être enregistrées dans les registres de la BCSS, conformément à l'article 4 de la loi du 15 janvier 1990. Il est donc nécessaire que l'on délimite précisément qui, sur la base du projet d'arrêté, sera dorénavant inscrit dans le registre d'attente. À défaut d'une telle définition, on court le risque que des personnes ne soient pas enregistrées ou le soient deux fois. Un double enregistrement – impliquant un numéro de Registre national et un numéro bis – engendrera une confusion, des imprécisions et des erreurs.

**8.** Dès lors, en vue de la sécurité juridique et de la transparence, il est nécessaire que les situations donnant lieu à une inscription dans le registre d'attente soient reprises de manière exhaustive dans l'arrêté royal :

- un citoyen, même s'il se trouve dans une *situation administrative précaire de résidence en Belgique*, doit savoir clairement qui a enregistré des données à caractère personnel le concernant et où, de façon à pouvoir notamment exercer son droit d'accès et de rectification (article 10 de la loi vie privée) ;
- les instances qui souhaitent pouvoir contrôler des données à caractère personnel pour leurs activités professionnelles doivent savoir quelles données relatives à quelle catégorie de personnes peuvent être retrouvées dans quel registre.

9. Comme cela a été précisé ci-dessus, plusieurs personnes visées par le projet d'arrêté figurent dans les registres de la Banque-carrefour de la sécurité sociale. Elles devront donc être transférées vers le registre d'attente. Ce transfert n'est prévu, ni régi nulle part. Quoi qu'il en soit, il est préférable que cela se déroule après concertation avec la BCSS. En effet, des accords doivent notamment être conclus concernant les formats à utiliser.

10. La page 2 du Rapport au Roi mentionne ce qui suit : "*tous les ressortissants étrangers dont la présence sur le territoire est constatée et qui se trouvent dans une situation administrative précaire de résidence*". Le projet vise donc visiblement des personnes qui séjournent en Belgique. Dans la version néerlandaise de l'article 1, premier alinéa, ceci n'apparaît pas clairement.

11. L'article 1, deuxième alinéa du projet stipule que l'inscription ne donne lieu à la délivrance d'aucun document. Il est évident, dans les circonstances données, qu'aucune carte d'identité, aucun permis de séjour ou document similaire ne leur est délivré. Toutefois, la Commission estime qu'il est recommandé, lors de l'inscription dans le registre d'attente, de remettre quand même à l'intéressé au moins un document qui attesterait que cette personne a été inscrite dans le registre d'attente et qui mentionnerait entre autres quel numéro d'identification lui a été attribué. L'inscription contribue à ce que l'intéressé ne puisse plus être ignoré administrativement, dicit le Rapport au Roi<sup>1</sup>. Dans la pratique, ceci n'aura pas beaucoup de sens si, lors de ses contacts avec l'administration, l'intéressé ne peut pas prouver sous quel numéro il a été inscrit.

## **Article 2**

12. Il est évident que l'inscription est effectuée par la commune où l'intéressé séjourne. Cela s'inscrit dans le cadre du règlement qui s'applique à l'inscription dans le registre de la population et dans le registre des étrangers. Toutefois, le premier alinéa stipule que l'inscription des personnes visées par le projet a lieu "*à l'initiative*" de la commune sur le territoire de laquelle elles

<sup>1</sup> Dernier alinéa de la page 5 du Rapport au Roi.

séjourment. Cette formulation est à double sens. Elle donne l'impression que la commune est libre de procéder ou non à l'inscription dans le registre d'attente. Ceci pourrait conduire à ce qu'une personne soit maintenue comme "*inexistante administrativement*" sur une base purement arbitraire. La Commission présume que ceci n'est pas le but. Il est donc recommandé d'adapter la formulation de manière à dissiper le moindre doute à cet égard.

### **Article 3**

**13.** Cette disposition mentionne quelles données relatives aux personnes visées par ce projet seront reprises dans le registre d'attente. Il s'agit d'abord des informations visées à l'article 2, premier alinéa de la loi du 19 juillet 1991. Concrètement, ce sont donc les mêmes données que celles reprises dans le registre de la population et le registre des étrangers, ce à quoi on ne peut rien objecter.

**14.** La Commission constate cependant que le projet ne prévoit aucune disposition visant à garantir la qualité des données ainsi reprises. Les personnes visées ne disposent pas toujours des pièces justificatives nécessaires, entendons des pièces justificatives fiables.

**15.** Comme déjà précisé, le but est de reprendre désormais dans le registre d'attente un certain nombre de catégories de personnes qui sont actuellement enregistrées dans les registres de la BCSS. En vue de leur enregistrement dans ces registres, des instructions ont été prévues pour ces catégories de personnes concernant ce qui pouvait être enregistré à l'aide de quels documents afin d'éviter de reprendre des informations peu fiables. La Commission estime dès lors qu'il faut au moins mentionner sur la base de quels documents des informations seront reprises dans le registre d'attente. Les instances qui ont recours au registre d'attente pour réaliser leurs activités professionnelles doivent en effet pouvoir se faire une idée de la fiabilité des données reprises.

**16.** Un numéro d'identification du Registre national sera également attribué à ces personnes. Le numéro d'identification est un numéro unique qui doit être stable. Ce numéro d'identification contient la date de naissance ainsi que le sexe de la personne concernée. La Commission estime que l'octroi d'un numéro d'identification selon le canevas habituel n'est pas recommandé pour les groupes cibles du projet d'arrêté.

**17.** Il n'est pas rare qu'en ce qui concerne la date de naissance, aucun document ne pourra être présenté ou aucun document fiable et pour certaines personnes, il n'est pas évident de déterminer à distance, c'est-à-dire uniquement sur la base de documents, quel est le sexe de la personne concernée. Si un numéro est attribué sur la base d'une date de naissance qui s'avère inexacte par la

suite ou si le sexe n'a pas été déterminé correctement, le numéro devrait être adapté, ce qui peut donner lieu à une confusion et à des imprécisions. Ceci doit être évité. L'octroi d'un numéro d'identification "sans contenu" permet d'éviter cela. En outre, plusieurs personnes concernées disposent déjà d'un numéro d'identification de la BCSS qu'il serait également souhaitable de conserver et de reprendre dans un souci de stabilité. Ce numéro est en effet déjà utilisé par un nombre considérable de services. L'attribution d'un nouveau numéro engendrerait une confusion inutile.

**18.** Il est également stipulé qu'outre les données mentionnées à l'article 2, premier alinéa de la loi du 19 juillet 1991, "*l'empreinte digitale*" sera aussi reprise. Tel que le texte est formulé, cette mention sera obligatoire. Les empreintes digitales sont des données biométriques et constituent une grave intrusion dans la vie privée. Concernant cette problématique délicate, un débat fondamental et social approfondi doit être mené avant de pouvoir procéder à la collecte d'une telle donnée à caractère personnel. Il s'agit d'une matière qui doit être réglée par une loi, pas par un arrêté royal.

**19.** Pour autant que la Commission ait pu le constater, il n'existe pas de base légale en la matière. En effet :

- On accepte que les services de police puissent prendre les empreintes digitales dans le cadre de l'exercice de leurs missions policières. Toutefois, il ne s'agit pas d'une technique appliquée systématiquement. On vérifie chaque fois si la prise des empreintes est légitime/proportionnelle, compte tenu du contexte. Selon le Rapport au Roi, les finalités poursuivies par l'enregistrement dans le registre d'attente ne sont pas répressives, policières ou judiciaires. L'enregistrement vise à informer les autorités de la présence sur le territoire et à garantir l'existence administrative.
- Les articles 30*bis* et 51/3 de la loi du 15 décembre 1980 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* prévoient explicitement la possibilité, et pas l'obligation, de prendre les empreintes digitales d'étrangers. Chaque article décrit très précisément de quels étrangers des empreintes digitales peuvent être prises. Les groupes cibles visés par le présent projet d'arrêté n'en font pas partie. En outre, il n'y a pas d'obligation de prendre les empreintes digitales de chaque étranger des catégories concernées. Il s'agit uniquement d'une possibilité et ce seront les services désignés compétents pour prendre les empreintes digitales qui apprécieront si, compte tenu de tous les éléments de la situation, la prise des empreintes digitales est appropriée. Dans ces deux dispositions, il est par ailleurs spécifiquement précisé à quelles fins les empreintes digitales peuvent être utilisées et combien de temps elles seront conservées. Le projet d'arrêté ne contient pas non plus de trace de ces éléments d'information.

**20.** Par souci d'exhaustivité, l'attention est attirée sur le fait que le Rapport au Roi ne clarifie pas la raison pour laquelle la prise des empreintes digitales des groupes cibles du projet d'arrêté serait nécessaire, ni à quelles fins celles-ci seraient utilisées. L'article 4, § 1, 3° de la loi vie privée stipule que les données à caractère personnel qui sont traitées doivent être *adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues*. En vue de la réalisation des finalités, telles qu'elles ressortent du Rapport au Roi, la reprise des données mentionnées à l'article 2, premier alinéa de la loi du 19 juillet 1991 suffit amplement. Par exemple, la Commission ne voit pas pour quelle raison les empreintes digitales de travailleurs occasionnels devraient être prises. La prise d'empreintes digitales doit par conséquent être qualifiée de disproportionnée.

**21.** Enfin, la Commission ne voit pas pour quelle raison les empreintes digitales doivent être reprises dans le registre d'attente. Les empreintes digitales qui sont prises dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980 ne sont enregistrées ni dans le registre des étrangers, ni dans le registre d'attente. On ne motive pas pour quelle raison il pourrait être justifié d'aborder les groupes cibles de ce projet d'arrêté sous un autre angle. En outre, l'article 2 de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 1995 *déterminant les informations mentionnées dans le registre d'attente et désignant les autorités habilitées à les y introduire* énumère toutes les données à caractère personnel qui sont reprises dans le registre d'attente. Les empreintes digitales n'y figurent pas. Ni le Rapport au Roi, ni le projet d'arrêté ne font apparaître que le but est de modifier l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 1995. Cela créerait une contradiction et une confusion.

#### **Article 4**

**22.** Il est précisé que les articles 1*bis*, deuxième et troisième alinéas, et 2*bis* de la loi du 19 juillet 1991 et l'article 5, premier alinéa, et l'article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un Registre national des personnes physiques* sont applicables aux inscriptions dans le registre d'attente qui ont lieu sur la base du présent projet d'arrêté.

**23.** La Commission ne voit pas de problème à ce que les données des personnes qui seront reprises dans le registre d'attente en vertu du présent projet d'arrêté soient accessibles aux mêmes conditions que les données des personnes qui sont actuellement enregistrées dans le registre d'attente. Toutefois, elle doute que la portée de l'article 5, premier alinéa et de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 puisse être étendue par arrêté royal. Aucun de ces deux articles ne contient de disposition en ce sens. Une adaptation de ces dispositions par le législateur semble dès lors indispensable.

**PAR CES MOTIFS,**

**la Commission** émet un avis défavorable.

Elle se tient toutefois à disposition pour réexaminer ce dossier lorsqu'une solution sera apportée concernant les problèmes suivants :

- la délimitation des catégories qui doivent être reprises dans le registre d'attente ;
- le transfert de données vers le registre d'attente ;
- les garanties en matière de qualité des données ;
- la stabilité du numéro d'identification du Registre national ;
- les empreintes digitales.

L'Administrateur,

Le Président,

(sé) Jo Baret

(sé) Willem Debeuckelaere