

AVIS N° 40 / 2002 du 14 octobre 2002.

N. Réf. : 10 / A / 2002 / 020 /

OBJET : Projet d'arrêté royal imposant aux communes la communication aux gouverneurs de province de l'information relative à la délivrance d'un passeport par l'intermédiaire du Registre national des personnes physiques.

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 de traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du 14 juin 2002 du Ministre de l'intérieur, introduite à la Commission le 17 juin ;

Vu les demandes d'informations complémentaires de la Commission des 15 et 23 juillet et les réponses respectives du Ministère des 15 juillet et 4 septembre 2002 ;

Vu le rapport de M. J. Berleur ;

Émet le 14 octobre 2002 l'avis suivant :

I. Objet de la demande d'avis

Le présent projet d'arrêté royal vise à faire obligation aux communes de transmettre aux gouverneurs de province, y compris le gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, par l'intermédiaire du Registre national des personnes physiques, l'information visée à l'article 1^{er}, 18^o, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.

L'information visée concerne "la nature et le numéro du passeport belge avec indication du lieu et de la date de sa délivrance et de sa période de validité".

II. Analyse du projet

Ce projet d'arrêté royal (deux articles dont l'un relatif à son exécution) et le Rapport au Roi qui l'accompagne posent quelques questions.

II.1. Raisons du projet

Le Rapport au Roi fait état d'une circulaire ministérielle qui se présente, en fait, comme une interprétation de l'article 13 de la loi du 14 août 1974 relative à la délivrance des passeports et qui dispose que "des titres de voyage tenant lieu de passeports peuvent être délivrés par le Ministre des Affaires étrangères *dans les conditions déterminées par lui*, aux étrangers autorisés à résider en Belgique et qui sont dans l'impossibilité de se procurer un passeport national." (*Nous soulignons*) Le Rapport au Roi précise, à propos de cette 'circulaire' : "Afin de prévenir l'utilisation abusive ou frauduleuse de titres de voyage pour réfugié, apatride ou étranger, le Ministre des Affaires étrangères a communiqué aux gouverneurs de province une circulaire datée du 10 octobre 2000 par laquelle il impose aux administrations provinciales, dans le cadre de la délivrance de titres de voyage belges aux étrangers, d'une part, de contrôler le lieu de résidence du demandeur et, d'autre part, de vérifier le statut du demandeur".

La Commission tout comme le Ministère, ayant recherché en vain cette circulaire dans des documents publics, en ont demandé communication. Le Ministère a transmis le 15 juillet 2002 un document dont la Commission a questionné le statut car il se présentait comme une "lettre ayant pour objet de mettre un terme au phénomène de 'passeport-shopping', pratique consistant à se faire délivrer par divers canaux (...) plusieurs documents de voyage valables". Interrogé sur la publicité donnée à ce document, le Ministère a répondu le 4 septembre 2002 : "Il apparaît que ces circulaires suscitent un certain nombre de questions quant à leur légalité. En effet, si ces circulaires édictent de nouvelles règles, elles doivent dès lors répondre aux conditions de légalité externe et interne des actes administratifs unilatéraux¹. À cet égard, on relève, d'une part, que lesdites circulaires n'ont pas été soumises à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, conformément à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et d'autre part, qu'elles n'ont pas été publiées au Moniteur belge, mais uniquement transmises par télécopieur aux gouverneurs de province, ce qui suscite des interrogations quant à leur force obligatoire. En outre, le procédé lui-même peut être discutable, dès lors surtout qu'il s'agirait de circulaires de portée réglementaire dont les énonciations auraient éventuellement mieux trouvé leur place dans un arrêté royal." Et de conclure : "Le projet d'arrêté royal visé à l'objet et soumis le 14 juin 2002 à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée vise précisément à remédier à cette incertitude juridique et à imposer aux communes la transmission d'informations aux gouverneurs de province par l'intermédiaire du Registre national."

¹ P. LEWALLE, "Contentieux administratif", U.L.G., 1997, pp. 628 et ss.

Il est étonnant que cette motivation du projet d'arrêté royal n'apparaisse pas dans le Rapport au Roi et ne soit fournie qu'au terme d'une double interrogation de la Commission. Il y aurait lieu, en tout cas, de clarifier la finalité du traitement de l'information souhaitée. Celle-ci n'est énoncée nulle part.

II.2. Le fondement légal du projet

Le fondement légal du présent arrêté royal, dit le Rapport au Roi, est constitué par l'article 6 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, selon lequel "Lorsque les autorités publiques ou les organismes d'intérêt public visés à l'article 5, alinéa 1^{er}, peuvent, *en vertu de la loi ou du décret*, demander aux communes des informations autres que celles mentionnées à l'article 3, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis de la Commission de la protection de la vie privée visée à l'article 5, alinéa 2, imposer aux communes la transmission de ces informations par l'intermédiaire du Registre national. Les informations ainsi transmises ne sont pas conservées au Registre national." Le Rapport au Roi ne manque pas d'ajouter que l'information dont la transmission est souhaitée "ne constitue pas en soi une donnée mentionnée dans le Registre national. Elle constitue toutefois une information figurant au registre de la population (cf. article 1^{er}, 18^o, de l'arrêté royal précité du 16 juillet 1992) auquel les gouverneurs de province ne sont pas autorisés à accéder."

Deux observations s'imposent. Tout d'abord, le fait que cet article 6 de la loi du 8 août 1983 impose un arrêté délibéré en Conseil des Ministres après avis de la Commission, montre bien qu'une "circulaire ministérielle" et, moins encore, une lettre télécopiée ne peuvent satisfaire au prescrit légal. Ensuite, la Commission doit bien constater la difficulté de concilier le projet d'arrêté avec la loi. Il faudrait, en effet, apporter la preuve que l'accès à la donnée demandée est autorisé "en vertu de la loi ou du décret".

Le Rapport au Roi de l'arrêté sous examen précise : "La consultation des données relatives à la résidence principale et au statut du demandeur, à savoir sa nationalité et sa qualité d'apatride ou de réfugié, est autorisée dans le chef des gouverneurs de province sur la base de l'arrêté royal du 27 février 1985 autorisant l'accès des gouverneurs de province et des députations permanentes des conseils provinciaux au Registre national des personnes physiques". L'argumentation est déficiente, car l'arrêté royal de 1985 est limitatif dans l'autorisation d'accès. L'article 1 détermine, en effet, que "pour l'accomplissement des tâches qui relèvent de leur compétence, les gouverneurs de province et les députations permanentes des conseils provinciaux sont autorisés à accéder aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o à 9^o, et alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques." En l'état, l'accès des gouverneurs de province et des députations permanentes des conseils provinciaux n'est autorisé que pour les données relatives à la résidence principale et à la nationalité.

L'article 5 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 précise encore que "la consultation desdits registres est interdite aux personnes privées. Elle n'est autorisée à d'autres autorités ou organismes publics que par ou en vertu de la loi." L'article 6 de ce même arrêté est tout aussi clair : "Aucune liste de personnes inscrites aux registres ne peut être communiquée à des tiers. Cette interdiction ne vise pas les autorités ou organismes publics habilités, par ou en vertu de la loi, à obtenir de telles listes et ce, pour les informations sur lesquelles porte cette habilitation." Il faut que les autorités ou organismes publics soient autorisés "par ou en vertu de la loi".

La consultation des 3 autres arrêtés du 16 juillet 1992 :

- l'arrêté royal relatif aux registres de la population et au registre des étrangers,
- l'arrêté royal déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers,
- l'arrêté royal relatif au droit d'accès aux registres de la population et au registre des étrangers ainsi qu'au droit de rectification desdits registres,

et de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité à laquelle les 4 arrêtés royaux se réfèrent n'a pas permis à la Commission de trouver un fondement légal à l'habilitation et à l'accès souhaités. Aucune des modifications ultérieures n'a changé la disposition fondamentale.

L'habilitation par ou en vertu de la loi ne se trouve pas davantage dans la loi du 14 août 1974 relative à la délivrance des passeports évoquée au départ de cette analyse.

Le Ministre de l'Intérieur, dans une circulaire du 4 décembre 1996 relative aux demandes d'adresses et d'informations extraites des registres de la population, rappelait encore qu'"une administration communale ne peut dès lors communiquer d'informations contenues dans ses registres de la population que dans le cadre des dispositions légales et réglementaires en vigueur."

Enfin, quant au contenu de l'extension souhaitée, le libellé de l'article 1 du présent projet nous paraît clair ; il s'agit de l'information visée à l'article 1^{er}, 18°, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, à savoir "la nature et le numéro du passeport belge avec indication du lieu et de la date de sa délivrance et de sa période de validité". Ici encore la Commission ne voit pas pourquoi le Rapport au Roi introduit les notions de "statut du demandeur" et d'"apatride", en référence au registre d'attente visé à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° et à l'article 2, alinéa 2 de la loi du 19 juillet 1991 susmentionnée. Ces notions qui ne sont pas dans la loi risqueraient d'élargir le sens de l'information visée à l'article 1^{er}, 18°, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992. La loi ne connaît que les termes de "situation administrative" et "d'étranger qui s'est déclaré réfugié ou qui a demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié".

Même si le Roi étendait le champ de l'arrêté du 27 février 1985 autorisant l'accès des gouverneurs de province et des députations permanentes des conseils provinciaux au Registre national des personnes physiques au 11° de l'article 3 de la loi du 8 août 1983 ("la situation administrative des personnes visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, 3°", c'est-à-dire "les personnes inscrites au registre d'attente visé à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° de la loi du 19 juillet 1991"), la Commission ne voit toujours pas comment serait établie une base légale permettant de s'appuyer sur l'article 6 de la loi du 8 août 1983 pour obliger les communes à transmettre l'information souhaitée par l'intermédiaire du Registre national des personnes physiques.

PAR CES MOTIFS,

Vu le manque de base légale du projet d'arrêté, la Commission émet un avis défavorable.

Pour le secrétaire,
légitimement empêché :

Le président,

(sé) D. GHEUDE,
conseiller

(sé) P. THOMAS