



Avis n° 55/2016 du 12 octobre 2016

Objet: Demande d'avis sur le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les Informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité, l'arrêté royal du 5 juin 2004 déterminant le régime des droits de consultation et de rectification des données électroniques Inscrites sur la carte d'Identité et des Informations reprises dans les registres de population ou au Registre national des personnes physiques et l'arrêté royal du 6 janvier 2006 déterminant les types d'information associés aux Informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi du 8 août 1963 organisant un Registre national des personnes physiques (CO-A-2016-058).

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 Monsieur le Ministre Jan Jambon pour la Direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur reçue le 8 juillet 2016 ;

Vu le rapport de Madame Mireille Salmon ;

Émet, le 12 octobre 2016, l'avis suivant :

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].

Le Règlement, couramment appelé GDPR (General Data Protection Regulation), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et sera automatiquement d'application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au demandeur d'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

^[1] 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)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Commission de la protection de la vie privée (ci-après désignée comme « la Commission ») a reçu, le 12 juillet 2016, une demande d'avis de Monsieur Jan Jambon, Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les Informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité, l'arrêté royal du 5 juin 2004 déterminant le régime des droits de consultation et de rectification des données électroniques Inscrites sur la carte d'Identité et des Informations reprises dans les registres de population ou au Registre national des personnes physiques et l'arrêté royal du 6 janvier 2006 déterminant les types d'information associés aux Informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi du 8 août 1963 organisant un Registre national des personnes physiques.
2. Comme l'indique le rapport au Roi, il s'agit donc d'un arrêté royal « portant dispositions diverses » en ce sens qu'il modifie plusieurs Arrêtés royaux concernant les matières relatives aux registres de la population et aux cartes d'identité et ce, en vue de procéder à des clarifications et/ou simplifications dans la mise en œuvre de ces différentes réglementations.
3. Le projet entend notamment mettre en évidence et préciser davantage les notions fondamentales en la matière telles que la « résidence principale », l'« absence temporaire », l'« adresse de référence » mais précise également la nécessité de procéder à des enquêtes afin de constater la réalité de l'adresse de résidence principale.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

4. Les principes de finalité et de proportionnalité de la loi vie privée (article 4 LVP), imposent au responsable du traitement de ne collecter des données que pour une ou des finalités déterminées, explicites et légitimes et de ne traiter les données ainsi collectées que de manière compatible avec ces finalités. De plus, seules peuvent être collectées, pour réaliser la ou les finalités poursuivies, des données à caractère personnel adéquates, pertinentes et non excessives. Dans le choix des modalités de traitement permettant d'atteindre la finalité poursuivie, le responsable du traitement doit également veiller à opter pour celles qui sont les moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées. Une ingérence dans le droit à

la protection des données des personnes concernées doit en effet être proportionnée au regard de l'utilité et de la nécessité du traitement pour le responsable du traitement.

5. La finalité du projet d'arrêté royal soumis pour avis est exprimée dans le Rapport au Roi qui précise que « les clarifications et/ou simplifications envisagées permettront une application beaucoup plus efficace et rationnelle des principes généraux prévalant en matière d'inscription dans les registres de la population et, partant, participeront pleinement à l'un des objectifs principaux poursuivis par le Gouvernement actuel en matière de lutte contre la fraude au domicile et une certaine fraude sociale et/ou fiscale. »
6. Si les dispositions en projet ne sont pas seules en mesure d'endiguer les cas de fraudes au domicile, le demandeur souligne qu'il est important d'arrêter formellement des mesures spécifiques et de définir des moyens nécessaires pour lutter contre ces types de fraude. Mais dans l'attente, le texte en projet s'attache aux règles générales d'application de la législation.
7. Eu égard à ce qui précède, la Commission estime que les finalités poursuivies sont déterminées, explicites et légitimes au sens de l'article 4, § 1^{er}, 2^o, de la LVP.
8. La Commission souligne néanmoins qu'il ne peut s'agir de conférer aux Communes, des compétences autres que celles qui leur sont strictement attribuées, que la lutte contre la fraude sociale et/ou fiscale relève de la compétence d'autorités déterminées autres que les Communes et que ces autorités disposent en outre d'outils spécifiques, notamment législatifs, leur permettant d'intervenir et de lutter contre les cas de fraude.
9. Le demandeur admet qu'il n'est nullement envisagé d'attribuer aux Communes d'autres missions et que les modifications envisagées ne concernent que la tenue des registres de la population. Sur ce point, la Commission accueille le souhait poursuivi par le demandeur de permettre aux autorités en charge de la lutte contre la fraude sociale et/ ou fiscale d'accéder à des données exactes et correctement mises à jour par les communes en leur qualité de responsables de traitement, au regard notamment des informations relatives à la résidence principale, conformément à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 4^o, de la Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.
10. Quant à l'examen des dispositions elles-mêmes, la Commission se limitera, dans le présent avis, à n'évoquer que les articles pour lesquels un point d'attention nécessite d'être soulevé.
11. La Commission renvoie pour le surplus au texte du Rapport au Roi qui est amplement détaillé et qui n'appelle pas de répétition dans le corps de cet avis.

Obligation de déclaration de la résidence principale

12. Selon l'actuel article 7, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, dont la modification n'est pas envisagée :

« §1^{er}. Toute personne qui veut fixer sa résidence principale dans une commune du Royaume ou transférer celle-ci dans une autre commune du Royaume doit en faire la déclaration à l'administration communale du lieu où elle vient se fixer. Dans le cas de transfert de résidence principale dans la même commune ou à l'étranger, la déclaration s'effectue dans la commune où la personne est inscrite »

§ 2. Les changements de résidence principale des personnes mentionnées à l'article 1er, alinéa 2, sont communiqués aux communes concernées à l'intervention des autorités des Communautés européennes.

§ 3. Lorsqu'un mineur non émancipé quitte, pour la première fois, la résidence parentale pour fixer ailleurs sa résidence principale, il doit être assisté dans sa déclaration par la ou l'une des personnes qui exercent l'autorité sur lui. En cas de changement de résidence ultérieur de ce mineur, la nouvelle commune d'inscription en informe ces personnes.

§ 4. La déclaration visée au § 1er doit être effectuée dans les huit jours ouvrables de l'installation effective dans le nouveau logement ou, lors du transfert de la résidence principale dans un autre pays, au plus tard la veille du départ. Cette déclaration est faite par la personne de référence du ménage lorsqu'elle concerne l'ensemble du ménage.

§ 5. La vérification de la réalité de la résidence d'une personne fixant sa résidence principale dans une commune du Royaume ou changeant de résidence en Belgique fait l'objet d'une enquête par l'autorité locale dans les huit jours ouvrables de la déclaration visée au § 1er. A l'issue de cette enquête, l'autorité communale notifie, dans les vingt jours qui suivent la date de la déclaration visée au § 1er, à la commune de la résidence précédente soit que l'intéressé fait l'objet d'une inscription aux registres soit que sa demande d'inscription a été refusée.

§ 6. S'il y a lieu à inscription dans une nouvelle commune, la commune de résidence précédente transmet, dans les huit jours ouvrables de la réception de la notification visée au § 5, le dossier de la personne concernée.

§ 7. Toute personne qui fait l'objet d'une inscription est invitée à se présenter sans délai à l'administration communale, notamment en vue de compléter ou de remplacer la carte d'identité visée par la loi du 19 juillet 1991 ou le document valant certificat d'inscription dans les registres.

§ 8. La décision motivée de non-inscription est portée à la connaissance de l'intéressé. »

13. Cette disposition oblige donc chaque personne à déclarer son arrivée dans une commune lorsqu'elle y installe son lieu de résidence et son départ vers une autre lorsqu'elle y transfère ce lieu de résidence.

14. Cependant, lors de l'installation, la déclaration ne suffit pas pour obtenir une inscription dans un registre de la population. En effet, il faut que cette résidence principale corresponde à une réalité et que cette réalité ait pu être vérifiée.

15. Ainsi l'actuel article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 prévoit:

« § 1. La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année. Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage.

§ 2. Aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Toutefois, tout ménage qui sollicite son inscription dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, est inscrit à titre provisoire pour une période maximum de trois ans. Si dans les trois mois de la demande, l'autorité communale compétente n'a pas entamé la procédure administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée, l'inscription dans les registres devient définitive. Sans préjudice de l'alinéa précédent, l'inscription prend fin dès que le ménage a quitté les lieux. L'inscription devient définitive si l'autorité judiciaire ou administrative n'a pas pris, dans les trois ans à compter de l'inscription, les décisions et mesures mettant fin à la situation litigieuse.

§ 3. De même, la seule intention manifestée par une personne de fixer sa résidence principale dans un lieu donné n'est pas suffisante pour justifier dans le chef de l'administration communale concernée l'inscription à titre de résidence principale »

16. L'article 7 du projet d'AR précise, pour la lecture du §2 de l'article 16 mais également des autres dispositions de l'arrêté royal qui se réfèrent « au ménage » (voir l'article 7 précité) que : *« Par ménage, l'on entend le fait d'avoir une vie commune, à savoir partager un logement unique et ce, sans préjuger des liens familiaux, affectif, financiers, sociaux ou économiques. A cet effet, la disposition des lieux ainsi que la facturation de la consommation en eau et en énergie ainsi que des services de télécommunication doivent principalement être pris en considération »*. L'article 7 exécute ainsi l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population qui prévoit que le Roi doit fixer les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale et l'adresse de référence.
17. L'article 7 du projet précise également, en modifiant l'article 16, § 3, de l'AR du 16 juillet 1992 que *« la seule intention manifestée par une personne de fixer sa résidence principale dans un lieu donné ou la présentation d'un titre de propriété ou d'un contrat de location ou d'occupation ne sont pas suffisantes »*. De la sorte, le demandeur entend insister sur le fait qu'une enquête de résidence est nécessaire et qu'elle doit aboutir au constat d'une résidence effective ce qui rencontre le but légitime de lutter contre les domiciliations fictives dans des buts de fraude sociale ou fiscale.
18. L'enquête est encadrée par l'article 11 du projet qui modifie l'article 21 de l'AR du 16 juillet 1992. L'article 11 de l'arrêté royal en projet modifie l'article 21 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 qui prévoit déjà que *« Le Ministre de l'Intérieur désigne les fonctionnaires habilités à enquêter sur place au sujet des difficultés et contestations relatives à la détermination de la résidence principale et relatives aux mesures de radiation et d'inscription d'office visées aux articles 8 et 9. Les autorités locales doivent donner assistance à ces fonctionnaires en vue de faciliter l'accomplissement de leur mission. Les administrations disposant de renseignements utiles à l'enquête sont tenues de les fournir aux personnes désignées à l'alinéa 1er. »*
19. L'article 11 précise que, pour vérifier les consommations énergétiques et les frais de téléphone, les autorités communales peuvent s'adresser aux fournisseurs de ces services, qui sont alors tenus de communiquer les relevés de consommation d'eau, d'énergies et/ou de services de télécommunication.

20. La Commission estime que de ces vérifications sont acceptables au regard de la loi du 8 décembre 1992 mais qu'avant de les mettre en œuvre, des moyens moins intrusifs doivent être privilégiés. Dans le cas contraire, la proportionnalité du traitement de ces données pourrait en être affecté. Il convient par conséquent de conditionner cette collecte de relevés de consommations au caractère infructueux des visites sur places et demandes de convocations. En outre, la Commission insiste pour que le recours aux données de consommations téléphoniques via le relevés de consommations soit limité *aux seuls frais*, tel que précisé dans le rapport au Roi, et donc sans que, *notamment*, des données de géolocalisation soient communiquées aux administrations communales. Il convient dès lors d'adapter le texte de cet article 11 en projet en ce sens.

La radiation d'office

21. L'article 8 de l'AR du 16 juillet 1992 prévoit la possibilité pour les Communes de radier d'office une personne des registres de la population qui a établi sa résidence principale dans une autre commune du Royaume ou à l'étranger sans faire la déclaration dans la forme et les délais prescrits à l'article 7. Afin de mieux encadrer cette procédure, le projet prévoit en son article 2 de compléter l'actuel alinéa 2 de l'article 8 en y ajoutant un délai de 6 mois au bout duquel, sur base d'un rapport d'enquête établi par l'officier d'Etat civil, le collège des Bourgmestre et échevins peut procéder à la radiation de la personne concernée.
22. Ce cadre plus précis permet également de participer à la lutte contre la fraude sociale et/ou fiscale en permettant aux autorités en charge de ces compétences de disposer d'informations de qualité et à jour et, selon les explications du demandeur, de participer également à la lutte contre les actes terroristes en permettant de localiser de manière concrète l'ensemble des personnes résidant sur le territoire du Royaume.
23. La Commission relève que le projet prévoit deux cas dans lesquels l'inscription dans les registres peut être radiée d'office par la commune. Le premier est celui que, comme indiqué ci-avant, connaît déjà l'actuel article 8 de l'AR du 16 juillet 1992 qui se voit renforcé par l'article 2 du projet. Le second est prévu à l'article 8 du projet qui modifie en profondeur l'article 18 de l'AR du 16 juillet 1992 encadrant les cas d'absence temporaire. Ce second cas de radiation est dès lors abordé sous le point consacré au régime de l'absence temporaire (considérants 34 à 45).
24. Actuellement, l'article 8 de l'arrêté royal prévoit :

« Art. 8. L'administration communale recherche les personnes qui ont établi leur résidence principale dans une autre commune du Royaume ou à l'étranger sans faire la déclaration dans la forme et les délais prescrits à l'article 7.

S'il s'avère impossible de retrouver la nouvelle résidence principale, le collège des bourgmestre et échevins ordonne la radiation d'office des registres sur la base d'un rapport d'enquête présenté par l'officier de l'état civil, constatant l'impossibilité de déterminer la résidence principale.

S'il est constaté à l'occasion de l'enquête que la personne concernée s'est établie à l'étranger, le collège des bourgmestre et échevins procède à la radiation d'office à moins que cette personne ne se trouve dans un des cas d'absence temporaire visés à l'article 18, alinéa 1er.

Les décisions de radiation d'office visées aux alinéas 2 et 3 prennent cours à la date de la décision du collège.

S'il résulte de l'enquête que la personne concernée a établi sa résidence principale dans une autre commune du Royaume, l'administration de ladite commune en est avisée. »

25. Il est donc déjà prévu d'une part, une enquête par les autorités communales pour vérifier la réalité d'une résidence et d'autre part, une radiation d'office pour la personne qui s'est établie à l'étranger et pour celle qui a quitté la commune mais dont la nouvelle résidence demeure introuvable.
26. Le projet envisage d'ajouter que « La radiation d'office est automatiquement ordonnée par le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal, lorsqu'il est constaté, sur la base du rapport d'enquête de l'officier de l'Etat civil, que la personne est introuvable **depuis au moins six mois** ».
27. En ajoutant un délai de six mois à la disposition actuelle, le projet confère une garantie aux individus contre l'arbitraire et les pratiques diversifiées des autorités communales. Cette précision ne suscite donc pas de critique de la part de la commission.
28. En outre, la Commission note que dans le rapport au Roi, une précision est apportée qui semble avoir été omise du texte en projet à savoir le fait que la personne « **recherchée** » est introuvable. Cette précision revêt d'autant plus d'importance dans le contexte particulier des personnes potentiellement impliquées dans des attentats ou en préparation de ces actes -et donc recherchées en ce sens - qui sous-tend aussi la modification proposée par le demandeur. La Commission invite donc le législateur à ce que cette précision soit ajoutée dans le texte de l'article 2 du projet d'arrêté.

L'absence temporaire

29. Il arrive que des personnes s'absentent temporairement à l'étranger pour l'une ou l'autre raison. En ce cas, l'article 17 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 prévoit expressément que l'absent temporaire conserve son lieu de résidence dans la commune où il a sa résidence principale et est inscrit dans les registres de la population.

30. Actuellement, l'article 18 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 énumère les cas précis dans lesquels une personne est considérée comme temporairement absente et ceux dans lesquels il est considéré qu'elle n'a plus de résidence effective dans la commune où elle est inscrite.

Ainsi :

« Sont considérés comme temporairement absents ainsi que, s'il échet, les membres de leur ménage :

1° les personnes séjournant dans les hôpitaux et autres établissements publics et privés destinés à recevoir des malades, les maisons de repos, maisons de repos et de soins, hôpitaux ou parties d'hôpitaux assimilés à des maisons de repos et de soins, les établissements psychiatriques; les personnes âgées placées chez des particuliers par une institution relevant du droit public ou du droit privé ou par un particulier, qui disposent encore d'un ménage ou d'un foyer dans leur commune d'origine ou qui se font inscrire à l'adresse d'un ménage d'accueil; elles peuvent toutefois demander à tout moment leur inscription dans la commune où elles résident effectivement;

2° les personnes absentes pour moins d'un an en raison de voyages d'études, d'affaires, de santé ou de tourisme ou de séjours de vacances en dehors de la commune d'inscription;

3° les personnes qui effectuent, pour une durée maximale d'un an et pour des raisons professionnelles, un travail précis ou une mission déterminée dans une autre commune du Royaume ou à l'étranger;

4° les personnes qui séjournent, pour raisons d'études, en dehors du lieu de résidence du ménage auquel elles appartiennent;

5° les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires et les établissements de défense sociale;

6° le personnel militaire et civil des Forces belges stationnées [1 à l'étranger]¹, les militaires détachés à l'étranger, soit auprès d'organismes internationaux ou supranationaux, soit auprès d'une base militaire en pays étranger;

6°bis les membres du personnel de la police fédérale absents du Royaume pour plus d'un an, qui soit accompagnent le personnel militaire et civil des Forces belges stationnées à l'étranger, soit accomplissent une mission spécifique à l'étranger;

7° les miliciens sous les drapeaux et les objecteurs de conscience pendant la durée de leur service, les miliciens bénéficiant de l'exemption du service militaire, en vertu de l'article 16 des lois sur la milice coordonnées le 30 avril 1962, pendant la durée de leur mission de coopération;

8° à moins qu'ils ne demandent expressément leur radiation du registre de la population de la commune, les agents fédéraux, régionaux et communautaires exerçant une fonction dans une représentation diplomatique ou consulaire belge à l'étranger, à condition qu'ils aient un lien hiérarchique avec le chef de poste et qu'ils soient inscrits sur la liste diplomatique de la représentation susmentionnée;

9° à moins qu'elles ne demandent expressément leur radiation du registre de la population de la commune, les personnes envoyées en mission de coopération par des associations reconnues par la Direction générale Coopération au développement du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, pour la durée de leur mission de coopération.

10° les personnes dont la disparition a été signalée à la police locale ou fédérale depuis six mois ou plus et ce, sans préjudice des dispositions relatives aux absents visées au titre IV du Code civil. L'absence temporaire prend fin avec le retour de la personne disparue ou lorsque son décès est constaté.

Ne sont pas considérés comme temporairement absents et sont inscrits dans les registres de la commune où ils ont leur résidence effective ou de la commune siège de l'établissement où ils séjournent :

1° les personnes visées à l'alinéa 1er, 1°, qui ne disposent plus d'un ménage ou d'un foyer dans leur commune d'origine et ne se font pas inscrire à l'adresse d'un ménage d'accueil; cette inscription a lieu de manière automatique après un an de séjour dans un des établissements cités à l'alinéa 1er, 1°;

2° les miliciens sous les drapeaux et les objecteurs de conscience en service qui ne sont plus à charge de leur famille, les volontaires de carrière, les engagés de toutes catégories ainsi que les membres de la police fédérale pour autant qu'ils ne conservent plus ailleurs ni ménage, ni foyer;

3° les enfants trouvés ou abandonnés, les orphelins confiés à des nourriciers, placés dans un établissement d'hébergement ou dans un home pour enfants ainsi que les enfants placés chez un particulier en application de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse;

4° les personnes visées à l'alinéa 1er, 4°, qui n'ont plus ni ménage, ni foyer et qui ne sont plus à charge de leur famille;

5° les personnes visées à l'alinéa 1er, 5°, qui n'ont plus ni ménage, ni foyer; l'inscription de ces personnes ne peut avoir lieu à l'adresse de l'établissement qu'avec l'accord du chef de cet établissement. »

31. Cette disposition ne donne pas de définition générale de l'absence temporaire. Par ailleurs, elle ne prévoit aucune obligation de déclaration d'absence temporaire à la commune et *a fortiori* aucune sanction pour le cas où cette déclaration n'aurait pas lieu.
32. L'article 8 du projet reprend une énumération de cas d'absence temporaire mais en outre, il introduit une définition générale de l'absence temporaire qui est « *le fait de ne pas résider de manière effective au lieu de sa résidence principale durant une période déterminée tout en y conservant des intérêts suffisants démontrant que la réintégration dans la résidence principale est possible à tout moment* ».
33. Par « intérêts suffisants » au sens de l'alinéa précédent, l'on entend le fait de pouvoir disposer d'un logement, soit inoccupé, soit qui continue d'être occupé par au moins un membre du ménage. (article 8, § 1er du projet d'AR).
34. En outre, le paragraphe 2 de l'article 8 introduit une obligation de déclaration et une sanction :
 « *§ 2 Toute absence temporaire de plus de trois mois doit être déclarée en personne à l'administration communale de la commune de la résidence principale, au moyen du formulaire ad hoc.*
Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions détermine le modèle du formulaire de déclaration de l'absence temporaire ainsi que les mentions qui doivent y figurer. Parmi ces informations doit notamment figurer l'adresse de la résidence principale visée au paragraphe 1er . S'il est constaté que l'absence temporaire n'a pas été déclarée depuis au moins six mois, la commune procède à la radiation et ce, sur la base d'un rapport d'enquête de l'officier de l'état civil. (...) ».
35. Le demandeur justifie cette obligation de déclaration et la sanction de radiation d'office en indiquant que l'absence temporaire serait une dérogation à un principe général - qui serait l'inscription au lieu de sa résidence principale - de sorte que, comme toute exception à un principe général, il conviendrait de circonscrire au mieux les conditions et modalités de son application.
36. En outre, selon lui, l'obligation de déclarer une absence temporaire de plus de trois mois constituerait une disposition en faveur du citoyen.

37. Il ajoute que les administrations communales ne sont pas en mesure de déterminer quels sont ceux qui, parmi les citoyens, sont partis temporairement dans leur résidence secondaire, ceux qui sont partis pour plus de trois mois pour des raisons personnelles/familiales et enfin ceux qui sont partis définitivement pour s'installer à l'étranger et que seul l'intéressé est en mesure d'avertir sa commune du caractère temporaire de son absence. La mesure serait donc également destinée à faciliter le travail des communes.
38. Enfin, le demandeur indique dans son rapport au Roi que la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de population stipule explicitement que « *les citoyens sont inscrits dans les registres de la population au lieu où ils résident effectivement la majeure partie du temps, sauf s'ils sont en absence temporaire* ».
39. Cependant, l'article 1er de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population prévoit expressément ce qui suit : « Dans chaque commune, sont tenus : 1° des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, **qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents**, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, autorisés à s'y établir, ou les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à l'exception des étrangers qui sont inscrits au registre d'attente visé au 2° [2 ainsi que les personnes visées à l'article 2bis de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques] ».
40. A la lecture de cette disposition, la Commission ne perçoit pas que l'absence temporaire est une exception ou une dérogation à un principe général. C'est, comme la résidence principale, un état de fait qui en principe n'influence pas l'inscription faite à l'adresse de résidence puisque, comme on l'a vu, l'article 17 actuel de l'arrêté royal – dont la modification n'est pas envisagée - prévoit que la résidence principale n'est pas modifiée en cas d'absence temporaire.
41. Dès lors, l'argument relatif à la nécessité d'encadrer strictement une dérogation à un principe général n'apparaît pas pertinent.

42. Quant à la nécessité de permettre aux administrations communales de distinguer entre une absence temporaire et les départs définitifs, la Commission rappelle que selon l'actuel article 7 de l'arrêté royal, toute personne qui veut fixer sa résidence principale dans une commune du Royaume ou transférer celle-ci dans une autre commune du Royaume doit en faire la déclaration à l'administration communale du lieu où elle vient se fixer. En outre, l'article 8 nouveau prévoit déjà le cas de la radiation d'office de la personne demeurant introuvable depuis plus de 6 mois, à l'issue d'une enquête des services communaux. Dès lors, exiger que tous les citoyens déclarent leur absence temporaire de plus de trois mois via un formulaire *ad hoc* auprès de leur commune constitue un traitement de données personnelles qui paraît manifestement disproportionné au regard de la vie privée, voire de la liberté de circulation.
43. De surcroît, assortir cette obligation d'une mesure de radiation d'office en cas d'absence de déclaration pendant six mois ou plus aggrave considérablement ce caractère disproportionné au regard des objectifs poursuivis et ce, en défaveur des droits du citoyen et non en sa faveur comme l'indique le demandeur.
44. En revanche, compte tenu précisément de l'enquête et de la radiation d'office prévue pour toutes les personnes recherchées et non trouvées (voir ci-dessus, n° 26 et 28) , il serait souhaitable de permettre aux personnes qui désirent s'absenter provisoirement pour plus de trois mois d'en faire, si elles le souhaitent, une déclaration d'absence temporaire auprès de la commune et de prévoir que dans ce cas, elles ne peuvent faire l'objet ni d'une enquête ni d'une radiation.
45. A cet effet, il est tout aussi nécessaire qu'une information claire soit donnée par les communes aux personnes résidant sur leur territoire en indiquant les conséquences possibles d'une absence non déclarée qui pourrait mener à une enquête et à une radiation d'office.

Fiches constituant les registres

46. L'article 15 prévoit actuellement ce qui suit :

« Art. 15. Le Ministre de l'Intérieur détermine la forme des fiches constituant les registres. Le fait qu'une commune fasse appel au service du Registre national ou à un centre informatique agréé ne la dispense, en aucun cas, de l'obligation de tenir les registres à jour. Sur la demande motivée d'une commune, le Ministre de l'Intérieur peut dispenser celle-ci de tenir matériellement les fiches visées à l'alinéa 1er à condition que les moyens informatiques

utilisés permettent une consultation et une mise à jour immédiate des données et assurent une sécurité suffisante contre toute destruction ou dégradation des informations. »

47. L'article 6 du projet propose de le remplacer par ce qui suit : *« Les communes tiennent à jour les registres sous forme de fiches individuelles. Les communes sont dispensées de tenir matériellement, à savoir sous format papier, les fiches constituant les registres à partir du moment où elles utilisent des moyens informatiques permettant la consultation et la mise à jour immédiate des données, assurant une sécurité suffisante contre toute destruction ou dégradation des informations et permettant un fonctionnement continu du service de la population. »*
48. Le rapport au Roi souligne la difficulté pour les communes de demander la dispense de tenue matérielle des fiches ce qui va à contrecourant des principes de e-government et de simplification administrative.
49. Le nouvel article 15 n'aura pas pour but de détruire les fiches papier mais bien d'abroger la procédure de demande de dispense de la tenue matérielle des fiches population et ce, comme il vient d'être dit, dans une volonté de simplification administrative.
50. La condition pour bénéficier de la dispense est de disposer et de recourir à des moyens informatiques permettant la consultation et la mise à jour immédiate des données, assurant une sécurité suffisante contre toute destruction ou dégradation des informations et permettant un fonctionnement continu du service de la population.
51. Le rapport au Roi rappelle que les communes doivent rencontrer néanmoins les conditions suivantes, garantes de la sécurisation des données :
 - disposer des moyens informatiques permettant une consultation et une mise à jour immédiate des données et assurant une sécurité suffisante contre toute destruction ou dégradation des données ainsi qu'un fonctionnement continu du service de la population et ce, même en cas d'incident technique,
 - Si la commune dispose d'un fichier local, tes données doivent être mises à jour via le dossier binaire ou le dossier XML intégral du Registre national transmis via les webservices,

- avoir désigné un conseiller en sécurité et disposer d'une politique de sécurité de l'information, conformément à l'article 10 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.
52. Le rapport ajoute également que le conseiller en sécurité doit s'assurer que les conditions de sécurité et d'optimisation du fonctionnement journalier des registres de la population sont remplies et qu'il n'est en conséquence plus nécessaire de tenir matériellement les fiches population. De même, lors de leurs inspections des registres, les inspecteurs de la population du SPF Intérieur porteront une attention particulière au respect de ces mêmes conditions.
53. Le rappel de ces conditions est important et la Commission tenait à les souligner également.

Cas du décès pour la carte d'identité

54. Le rapport au Roi indique que malgré l'évidence que la situation du décès entraîne, en pratique, un certain nombre de cartes d'identité de personnes décédées sont encore actives.
55. Le demandeur rappelle que dans le cadre d'un contexte de lutte contre la fraude, cela ne peut être admis.
56. L'article 16 rappelle dès lors formellement que lorsqu'un titulaire d'e-ID décède, la carte est annulée et les fonctions électroniques qui y figurent sont révoquées, dès l'établissement de l'acte de décès.
57. La Commission approuve la démarche du législateur au regard de la loi vie privée et de son principe de proportionnalité.

PAR CES MOTIFS,

la Commission, sous réserve de la prise en compte des remarques formulées dans le présent avis, émet un avis favorable sur le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les Informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité, l'arrêté royal du 5 juin 2004 déterminant le régime des droits de consultation et de rectification des données électroniques Inscrites sur

la carte d'Identité et des Informations reprises dans les registres de population ou au Registre national des personnes physiques et l'arrêté royal du 6 janvier 2006 déterminant les types d'information associés aux Informations visées à l'article 3, alinéa 1er de la loi du 8 août 1963 organisant un Registre national des personnes physiques.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

An Machtens

Willem Debeuckelaere