



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 58/2021 du 23 avril 2021

Objet : demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal relatif à l'inscription dans le registre d'attente des ressortissants du Royaume-Uni bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique ayant exercé leur droit en tant que travailleurs frontaliers (CO-A-2021-039)

L'Autorité de protection des données (ci-après l' "Autorité") ;

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 "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le 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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Sammy Mahdi, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, reçue le 25/02/2021 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspas, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 23 avril 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 25/02/2021, Monsieur Sammy Mahdi, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (ci-après : le demandeur), a sollicité l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté royal *relatif à l'inscription dans le registre d'attente des ressortissants du Royaume-Uni bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique ayant exercé leur droit en tant que travailleurs frontaliers* (ci-après : le projet).
2. L'objet du projet concerne l'inscription dans le registre d'attente de ressortissants du Royaume-Uni, et plus précisément des bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (2019/C 384 I/01)¹ (ci-après : l'accord de retrait), qui ont exercé leur droit en tant que **travailleurs frontaliers** afin de pouvoir leur délivrer le document de séjour conformément à la décision d'exécution de la Commission européenne du 21 février 2020 *relative aux documents devant être délivrés par les États membres en application de l'article 18, paragraphes 1 et 4, et de l'article 26 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique*.

¹ Conformément à l'article 69 *undecies* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*, les bénéficiaires de l'accord de retrait sont:

"1° [les] ressortissants du Royaume-Uni qui ont exercé leur droit de séjour en Belgique avant la fin de la période de transition conformément au droit de l'Union et qui y ont poursuivi leur séjour conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous b), de l'accord de retrait ;

2° [les] ressortissants du Royaume-Uni qui travaillaient comme travailleurs frontaliers au sens de l'article 9, sous b), en Belgique avant la fin de la période de transition et qui ont poursuivi leurs activités en Belgique par la suite, conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous d), de l'accord de retrait ;

3° [les] membres de la famille des personnes visées aux 1° et 2° qui ont exercé leur droit de séjour en Belgique avant la fin de la période de transition conformément au droit de l'Union et qui y ont poursuivi leur séjour conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous e), i) et f) et l'article 10, paragraphes 2 et 3, de l'accord de retrait ;

4° les personnes directement liés [NdT : il convient de lire "liées"] à des bénéficiaires britanniques de l'accord de retrait qui résidaient en dehors de la Belgique avant la fin de la période de transition, pour autant qu'ils [NdT : il convient de lire "elles"] remplissent les conditions énoncées à l'article 2, point 2, de la Directive 2004/38/CE au moment où ils [NdT : il convient de lire "elles"] souhaitent rejoindre le membre de leur famille, conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous e), ii), de l'accord de retrait ;

5° [les] futurs enfants d'un bénéficiaire de l'accord de retrait, nés ou adoptés après la fin de la période de transition, conformément à l'article 10, paragraphe 1, e), iii), de l'accord de retrait ;

6° [le] partenaire avec lequel le bénéficiaire britannique de l'accord de retrait a une relation durable dûment attestée, lorsque ce partenaire résidait en dehors de la Belgique avant la fin de la période de transition, pour autant que la relation soit durable avant la fin de la période de transition et qu'elle se poursuive au moment où le partenaire demande à rejoindre le bénéficiaire, conformément à l'article 10, paragraphe 4, de l'accord sur le retrait."

3. Les documents de séjour à délivrer doivent l'être selon le modèle uniforme européen du Règlement (CE) n° 1030/2002 du 13 juin 2002 *établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers*. Le demandeur indique qu'en Belgique, tous les titres de séjour établis selon le modèle uniforme européen sont délivrés sous la forme de cartes électroniques et qu'étant donné que les données à caractère personnel qui y sont imprimées sont directement issues du Registre national des personnes physiques, il est impératif que les titulaires de ces cartes soient enregistrés dans le Registre national ou dans le registre d'attente.
4. Si la plupart des bénéficiaires de l'accord de retrait sont déjà enregistrés dans le Registre national, ce n'est pas le cas pour les bénéficiaires qui ont exercé, en Belgique, leur droit en tant que travailleurs frontaliers conformément au droit de l'Union. En effet, conformément aux articles 106 - 110 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* (ci-après : l'arrêté royal du 8 octobre 1981), les travailleurs transfrontaliers ayant la qualité de citoyens de l'Union européenne (les ressortissants du Royaume-Uni en faisaient partie avant l'entrée en vigueur de l'accord de retrait) peuvent entrer en Belgique pour y travailler sur présentation d'un document de séjour émis par la commune de résidence, sans devoir être inscrits au Registre national.
5. C'est pourquoi l'arrêté royal du 24 décembre 2020 *modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers relatif aux bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique* a, notamment, prévu l'inscription dans le registre d'attente des ressortissants du Royaume-Uni qui ont exercé, en Belgique, leur droit en tant que travailleurs frontaliers avant la fin de la période de transition et dont la demande pour le statut de bénéficiaire de l'accord de retrait est acceptée. Le projet soumis pour avis a pour objet de définir les modalités de l'inscription des bénéficiaires de l'accord de retrait dans le registre d'attente.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

6. Le projet concerne l'exécution de l'article 47/5, § 2 de la loi du 15 décembre 1980 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* (ci-après : la loi du 15 décembre 1980) et de l'article 69 *duodecies*, § 1^{er}, 3^e alinéa et §§ 6 - 7 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. L'Autorité en prend acte.
7. Le projet introduit un traitement de données à caractère personnel en vue de l'inscription dans le registre d'attente des bénéficiaires de l'accord de retrait qui étaient actifs en Belgique en tant que travailleurs frontaliers au sens de l'article 9, b) de l'accord de retrait et qui poursuivent également

leurs activités en Belgique par la suite, conformément à l'article 10, paragraphe 1, d) de l'accord de retrait. Cette inscription est nécessaire à la délivrance des cartes pour petit trafic frontalier établies conformément au modèle figurant à l'annexe 55 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. L'Autorité estime que cette finalité est déterminée, explicite et légitime, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.

8. L'article 2 du projet détermine les modalités d'inscription des bénéficiaires de l'accord de retrait dans le registre d'attente. La demande d'inscription est introduite auprès de l'administration communale du lieu où ils sont employés. Conformément à l'article 69 *duodecies*, §§ 2 – 3 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, la demande comprend les documents suivants :
- une copie du passeport valable ou, pour les ressortissants du Royaume-Uni, de la carte d'identité valable de l'intéressé ;
 - un extrait de casier judiciaire ou un document équivalent, visés à l'article 47/5, § 4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, si l'intéressé a plus de dix-huit ans ;
 - lorsque les personnes visées sont déjà en possession d'une attestation d'enregistrement valable, d'une carte de séjour valable en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union, d'un document valable attestant de la permanence du séjour, de la carte de séjour permanent de membre de la famille d'un citoyen de l'Union valable ou d'un document valable pour les travailleurs frontaliers : selon le cas, une copie de son attestation d'enregistrement valable, d'une carte de séjour valable en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union, d'un document valable attestant de la permanence du séjour, de la carte de séjour permanent de membre de la famille d'un citoyen de l'Union valable ou de son annexe 15 valable en tant que travailleur frontalier ;
 - lorsque les personnes visées ne sont pas en possession d'une attestation d'enregistrement valable, d'un document valable attestant de la permanence du séjour ou d'un document valable pour travailleur frontalier avant la fin de la période de transition : selon le cas, la preuve de la qualité en laquelle il a exercé conformément au droit de l'Union et avant la fin de la période de transition, son droit de séjour ou son droit en tant que travailleur frontalier, visée à l'article 50, § 2, 1° à 5°, ou, s'il n'est pas possible de produire les preuves visées à l'article 50, § 2, 1° -3°, toute autre preuve qu'il a exercé un de ces droits ;
 - lorsque les personnes visées ne sont pas en possession d'une attestation d'enregistrement valable, d'un document valable attestant de la permanence du séjour ou d'un document valable pour travailleur frontalier avant la fin de la période de transition : pour les travailleurs frontaliers, la preuve qu'ils avaient la nationalité britannique avant la fin de la période de transition.

Les bénéficiaires de l'accord de retrait sont ensuite inscrits, sans vérification de la réalité de la résidence, dans la commune d'introduction de la demande. Le fait qu'il n'y ait pas de vérification de la réalité de la résidence est notamment justifié par la définition même de la notion de

'travailleurs frontaliers', conformément à l'article 9, b) de l'accord de retrait : "*les citoyens de l'Union ou les ressortissants du Royaume-Uni qui exercent une activité économique conformément à l'Article 45 ou 49 du TFUE² dans un ou plusieurs États dans lesquels ils ne résident pas.*" En ce sens, les lignes directrices³ rédigées par la Commission européenne disposent que : "*L'État de travail n'est pertinent qu'aux fins de l'identification de la portée territoriale des droits des travailleurs frontaliers. Les personnes qui résident dans l'État dans lequel elles travaillent ne sont pas considérées comme des travailleurs frontaliers.*" Dans la mesure où de nombreux travailleurs frontaliers ne séjournent donc en Belgique que quelques jours par semaine/mois et ne disposent souvent pas d'une adresse fixe, il semble effectivement judicieux de ne pas procéder à un établissement de la réalité de la résidence dans le cadre de la procédure de demande.

9. Conformément à l'article 3 du projet, les informations à enregistrer à propos des bénéficiaires de l'accord de retrait sont les informations prévues à l'article 6, § 2 de la loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étrangers et aux documents de séjour*. L'Autorité en prend acte.

10. Le demandeur indique que le projet ne crée pas de nouveau registre mais prévoit uniquement l'inscription d'une nouvelle catégorie de personnes dans le registre d'attente. Dès lors, faisant référence à l'article 5, § 1^{er} de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (ci-après : la loi du 8 août 1983), le Ministre de l'Intérieur est désigné comme responsable du traitement conformément à l'article 4.7) du RGPD. L'Autorité en prend acte mais profite de cette occasion pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. En d'autres termes, pour chaque traitement de données à caractère personnel, il faut vérifier qui poursuit effectivement les finalités et qui contrôle le traitement. En effet, conformément à l'article 69 *duodecies*, § 6 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, c'est le bourgmestre ou son délégué qui décide dans certains cas, sans la moindre intervention du Ministre, de l'octroi d'une carte pour petit trafic frontalier pour bénéficiaires de l'accord de retrait.

² Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>).

³ Communication de la Commission, Note d'orientation relative à l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (2020/C 173/01) (voir : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0520\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0520(05))).

11. L'article 4, § 1^{er} du projet indique dans quels cas les bénéficiaires de l'accord de retrait sont radiés du registre d'attente :

"1° les bénéficiaires de l'accord de retrait sont décédés ;

2° les bénéficiaires de l'accord de retrait sont inscrits à un autre titre dans les registres de la population ou dans le registre des étrangers ;

3° les bénéficiaires de l'accord de retrait ne disposent plus du droit de séjourner sur le territoire du Royaume en qualité de travailleur frontalier."

Le 2^e paragraphe qui suit dispose que les informations relatives aux étrangers - après leur radiation - sont conservées au registre d'attente avec le motif de la radiation, sans toutefois prévoir un délai maximal de conservation conformément à l'article 5.1.e) du RGPD.

12. En ce sens, l'Autorité estime que le délai de conservation pour les données du Registre national, - 30 ans à compter du jour du décès de la personne à laquelle elles sont relatives - tel que défini à l'article 3 de la loi du 8 août 1983, ne peut pas être déclaré applicable en tant que tel aux données de personnes inscrites dans le registre d'attente et qu'il ne semble pas non plus administrativement possible de maintenir ce délai⁴. Dans ce cadre, l'Autorité comprend toutefois la remarque du demandeur selon laquelle la réflexion quant à la proportionnalité de la durée de conservation des données dans le registre d'attente (ou plus précisément, l'absence de la moindre durée de conservation) constitue – dans une certaine mesure – une question pour le législateur et non pour le Roi. Une initiative législative visant à remédier à cette lacune dans la loi semble incontestablement nécessaire.

13. Enfin, en ce qui concerne l'accès aux informations relatives aux bénéficiaires de l'accord de retrait enregistrés dans le registre d'attente ou leur communication, les articles 5 et 6 du projet renvoient respectivement aux dispositions de 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 registres* et 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*. L'Autorité en prend acte.

⁴ La question se pose en effet de savoir comment l'on peut constater/l'on constatera le décès de personnes qui ont été radiées du registre d'attente et qui ont quitté le territoire de manière permanente.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

n'a pas de remarque sur le projet à proprement parler. Néanmoins, elle souligne le caractère problématique du délai de conservation pour les données du registre d'attente qui est à présent envisagé (voir le point 12).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances