



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 207/2021 du 16 novembre 2021

Objet : Avis relatif à un projet d'arrêté royal *portant des dispositions diverses en matière d'inscription des ressortissants étrangers dans les registres et visant à enregistrer les informations relatives aux reconnaissances frauduleuses et à compléter les informations relatives aux mariages et aux cohabitations légales de complaisance (CO-A-2021-201)*

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et de Messieurs Bart Preneel et Frank Robben ;

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 08/09/2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

émet, le 16 novembre 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 08/09/2021, Monsieur Sammy Mahdi, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (ci-après : le demandeur), a sollicité l'avis de l'Autorité au sujet d'un projet d'arrêté royal *portant des dispositions diverses en matière d'inscription des ressortissants étrangers dans les registres et visant à enregistrer les informations relatives aux reconnaissances frauduleuses et à compléter les informations relatives aux mariages et aux cohabitations légales de complaisance* (ci-après : le projet).
2. La finalité visée par le projet est triple :
 - tout d'abord, le projet prévoit l'inscription d'office dans le registre d'attente des citoyens de l'Union qui sont présumés avoir établi leur résidence principale sur le territoire du Royaume lorsque ces citoyens omettent de se présenter spontanément auprès de l'administration communale de leur résidence ;
 - ensuite, le projet prévoit que la photo des demandeurs de protection internationale doit être reprise dans le registre d'attente ;
 - enfin, le projet s'inscrit dans le cadre de la lutte contre les mariages et les cohabitations légales de complaisance ainsi que contre les reconnaissances frauduleuses et modifie à cette fin plusieurs arrêtés royaux.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. L'inscription d'office des citoyens de l'Union dans le registre d'attente

3. Dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*, l'article 2 du projet insère un article 51/1 rédigé comme suit :

"Art. 51/1. § 1^{er}. Lorsqu'un citoyen de l'Union introduit une demande d'attestation d'enregistrement conformément à l'article 42, de la loi, le Bourgmestre ou son délégué l'inscrit, immédiatement, dans le registre d'attente à l'adressée [Ndt : il convient de lire "l'adresse"] déclarée et demande, ensuite, une enquête de résidence.

S'il ressort de l'enquête de résidence que le citoyen de l'Union réside à l'adresse déclarée, il y est inscrit dans le registre des étrangers.

§ 2. Le citoyen de l'Union qui réside sur le territoire du Royaume depuis plus de trois mois et restant en défaut d'introduire une demande d'attestation d'enregistrement conformément à l'article 42, de la loi, est inscrit d'office, à l'adresse où il réside, dans le registre d'attente sur décision du Collège des bourgmestre et échevins.

L'administration communale informe immédiatement l'intéressé, par écrit, de l'inscription dans le registre d'attente et de l'obligation d'introduire une demande d'attestation d'enregistrement conformément à l'article 42, de la loi.

Le citoyen de l'Union visé à l'alinéa 1^{er} est inscrit dans le registre des étrangers lorsqu'il introduit une demande d'attestation d'enregistrement conformément à l'article 42, de la loi.

§ 3. Les citoyens de l'Union visés aux paragraphes 1^{er} et 2 sont radiés du registre d'attente lorsqu'ils :
1° ne résident pas ou plus à l'adresse déclarée et que le lieu où ils se sont fixés ne peut être découvert ;
2° quittent le territoire du Royaume ;

3° sont décédés ;

4° sont inscrits dans les registres de la population.

§ 5. Les informations relatives aux citoyens de l'Union visés aux paragraphes 1^{er} et 2 devant être enregistrées dans le registre d'attente sont celles reprises à l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers".

4. L'Autorité constate que la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, s'est déjà prononcée sur une disposition identique dans ses avis n° 50/2015¹ et n° 39/2018². Dans le cas présent, l'Autorité estime que la disposition visée du projet n'a pas d'influence substantielle sur le traitement de données à caractère personnel tel qu'il a lieu actuellement dans le registre d'attente et qu'une analyse de ce traitement de données à la lumière du RGPD n'a par conséquent pas lieu d'être³. Pour le reste, elle se réfère aux remarques formulées aux points 13 - 18 de l'avis susmentionné n° 50/2015 et constate dès lors que l'inscription d'office dans le registre d'attente des citoyens de l'Union qui sont présumés avoir établi leur résidence principales sur le territoire du Royaume est justifiée.

b. Enregistrement de la photo des demandeurs de protection internationale dans le registre d'attente

5. L'article 4 du projet complète l'article 2 de l'arrêté royal du 1^{er} février 1995 *déterminant les informations mentionnées dans le registre d'attente et désignant les autorités habilitées à les y introduire* par un alinéa libellé comme suit :

"La photographie du demandeur de protection internationale, prise par le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions ou son délégué au moment de l'introduction de sa demande de protection internationale, est enregistrée dans le registre d'attente".

¹ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-50-2015.pdf>.

² Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-39-2018.pdf>.

³ En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel dans le registre d'attente (en particulier en ce qui concerne la désignation d'un responsable du traitement et la détermination d'un délai de conservation maximal), l'Autorité renvoie à son avis n° 58/2021, consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-58-2021.pdf>.

6. Le demandeur explique à cet égard que l'étranger qui introduit une demande de protection internationale auprès de l'Office des étrangers se voit prendre non seulement ses empreintes digitales mais aussi une photographie de son visage en vue notamment de l'identifier et de mettre le droit national en conformité avec la législation européenne en vigueur en la matière⁴.
7. Une disposition identique a déjà aussi fait l'objet de l'avis de la Commission de la protection de la vie privée⁵.
8. L'Autorité constate à cet égard que cette modification de l'arrêté royal susmentionné du 1^{er} février 1995 est conforme à la réglementation européenne en vigueur en la matière et en prend acte. Par analogie avec le raisonnement repris au point 4 du présent avis, une analyse des traitements de données tels qu'ils ont lieu dans le registre d'attente n'a pas lieu d'être.
9. Enfin, le demandeur confirme que l'accès à cette "nouvelle" information (à savoir la photo de la personne concernée), tout comme l'accès aux autres informations qui sont enregistrées dans le registre d'attente, fait l'objet d'une autorisation préalable octroyée par le Ministre de l'Intérieur conformément à l'article 5, § 1^{er} de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*⁶ (ci-après : la loi du 8 août 1983).

c. La lutte contre les mariages et les cohabitations légales de complaisance et contre les reconnaissances frauduleuses

10. Les dispositions visées du projet s'inscrivent dans le cadre des finalités visées par la loi du 19 septembre 2017 *modifiant le Code civil, le Code judiciaire, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et le Code consulaire, en vue de lutter contre la reconnaissance frauduleuse et comportant diverses dispositions en matière de recherche de paternité, de maternité et de comaternité, ainsi qu'en matière de mariage de complaisance et de cohabitation légale de complaisance*. L'Exposé des motifs de la loi susmentionnée spécifie à cette fin ce qui suit : "*L'intensification ces dernières années de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance, a eu pour conséquence le déplacement de la problématique vers la reconnaissance des enfants(...)*".

⁴ Voir le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et le règlement (UE) n° 603/2013 *relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*.

⁵ Voir le point 4 du présent avis et les points 22 - 25 ainsi que le point 11 respectivement des avis n° 50/2015 et n° 39/2018.

⁶ Le demandeur répond ainsi à la remarque telle que formulée au point 11 de l'avis n° 39/2018.

Les officiers de l'état civil sont de plus en plus souvent confrontés à des personnes souhaitant reconnaître un enfant en vue d'obtenir ou de procurer un avantage en matière de séjour, (...)".

11. Il ressort du rapport au Roi afférant au projet que depuis l'entrée en vigueur des modifications réalisées par l'arrêté royal du 28 février 2014 *modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la 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 ou faire une déclaration de cohabitation légale*, qui prévoient l'enregistrement des informations conformément à l'article 1er, premier alinéa, 29° (mariages de complaisance) et 30° (cohabitations légales de complaisance) de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 *déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers* (ci-après : l'arrêté royal du 16 juillet 1992), la pratique administrative a démontré que ces dispositions méritaient d'être davantage précisées.
12. De plus, il paraît adéquat d'établir un parallélisme entre les procédures d'enregistrement des informations relatives aux tentatives d'obtenir un séjour, que ce soit par le biais d'un mariage, d'une cohabitation légale ou d'une reconnaissance (d'un enfant).
13. Des dispositions similaires ont déjà fait l'objet de l'avis (majoritairement favorable) de la Commission de la protection de la vie privée⁷. Dans ce qui suit, l'Autorité analyse les dispositions pertinentes du projet et vérifie dans quelle mesure il a été donné suite aux remarques formulées en la matière par la Commission de la protection de la vie privée.

c.1. Nouvelles informations relatives aux reconnaissances de complaisance

14. Le projet prévoit l'enregistrement dans les registres de la population, outre des données d'identification des personnes concernées par la reconnaissance, des informations relatives aux formalités et décisions concernant la reconnaissance, lorsque celle-ci est considérée par l'officier de l'état civil ou par les Cours et Tribunaux comme étant une reconnaissance de complaisance au sens de l'article 330/1 du *Code civil*.
15. Cet enregistrement a pour but de favoriser l'échange d'informations entre les acteurs concernés - les autorités communales (officiers de l'état civil), l'Office des étrangers, les parquets ainsi que les autorités consulaires et la Direction générale Affaires consulaires du Service public fédéral Affaires étrangères - afin d'éviter qu'une personne qui a tenté de faire acter une reconnaissance frauduleuse dans une commune déterminée n'entreprenne une nouvelle tentative de faire acter

⁷ Voir l'avis n° 39/2018.

cette reconnaissance dans une autre commune en changeant de domicile. Chacune des instances précitées devra néanmoins avoir été préalablement autorisée par le Ministre de l'Intérieur, conformément à l'article 5, § 1er de la loi du 8 août 1983.

16. À ce titre, le demandeur souhaite faire enregistrer les informations suivantes relatives à une reconnaissance pouvant procurer un avantage en matière de séjour à la suite de l'établissement d'un lien de filiation dans les registres de la population :

- la date de délivrance de l'accusé de réception (article 327/2, § 1er, alinéa 1er, du *Code civil*) ;
- la date de la signature par l'officier de l'état civil de la déclaration de reconnaissance (article 327/1, § 2, alinéa 1er, du *Code civil*) ;
- le refus de signer la déclaration de reconnaissance (article 327/1, § 3, du *Code civil*) ;
- le sursis à établir l'acte de reconnaissance, en ce compris la prolongation par le procureur du Roi du délai du sursis (article 330/2, alinéa 2, du *Code civil*) ;
- le refus de l'officier de l'état civil d'établir l'acte de reconnaissance (article 330/2, alinéa 1er, du *Code civil*) ;
- le recours introduit contre le refus d'établir l'acte de reconnaissance (article 330/2, alinéa 7, du *Code civil*) ;
- l'annulation judiciaire d'une reconnaissance frauduleuse (conformément à l'article 330/3, alinéa 2, du *Code civil*, mais aussi conformément à l'article 79^{quater}, 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).

17. Le demandeur souhaite également prévoir que la date de la signature par l'officier de l'état civil de la déclaration de reconnaissance, conformément à l'article 327/1, § 2, alinéa 1er, du *Code civil*, soit enregistrée afin de déterminer les délais que tant l'officier de l'état civil que les parquets sont tenus de respecter, que ce soit pour surseoir à établir l'acte de reconnaissance, pour prolonger le délai du sursis ou pour refuser d'établir l'acte de reconnaissance. Cette date constitue en effet le point de départ des délais précités.

18. Si la reconnaissance peut procurer un avantage en matière de séjour, lié à l'établissement d'un lien de filiation, la date de la délivrance de l'accusé de réception des documents visant à introduire une demande de déclaration de reconnaissance est également enregistrée. Dans la mesure où une demande de reconnaissance peut être introduite dans trois communes différentes, à savoir celle de l'auteur de la reconnaissance, celle de la personne qui doit donner son consentement et celle de la personne qui est reconnue, cela permet d'éviter que trois demandes de reconnaissance puissent être introduites en même temps (et d'éviter ainsi le "forumshopping").

19. Les informations susmentionnées sont spécifiées dans le projet d'article 1^{er}, § 1^{er}, 33^o de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.
20. Ces informations seront enregistrées dans le dossier de la personne qui souhaite procéder à la reconnaissance et dans celui de la personne qui doit être reconnue, à moins qu'il ne s'agisse d'une personne mineure, auquel cas aucune information ne sera enregistrée dans son dossier jusqu'à sa majorité. Les informations relatives à une reconnaissance frauduleuse seront également enregistrées dans le dossier de la personne qui doit donner son consentement préalable.
21. L'Autorité estime que la centralisation dans les registres d'informations relatives aux reconnaissances vise à détecter ou à établir des reconnaissances frauduleuses et qu'une telle centralisation est pertinente, vu la finalité légitime des acteurs concernés.
22. À l'instar des données relatives aux mariages de complaisance ou aux cohabitations légales de complaisance, il sera procédé à l'enregistrement dans le registre d'attente des personnes qui ne sont pas inscrites dans l'un ou l'autre des registres qui constituent le Registre national (registres de la population, registre des étrangers, registre d'attente) et ce, conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, 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*.
23. Ces informations relatives à une reconnaissance pouvant procurer un avantage en matière de séjour seront en tout état de cause effacées après cinq années et ce, à partir de la date de notification par l'officier de l'état civil de la décision de refus de signer la déclaration de reconnaissance ou de l'annulation judiciaire d'une filiation reconnue comme étant frauduleuse, en application de l'article 330/3, du *Code civil* ou en application de l'article 79^{quater} de la loi du 15 décembre 1980. L'Autorité prend acte du fait que ce délai de conservation correspond au délai de prescription d'infractions⁸.

c.2. Ajout d'informations relatives aux mariages et cohabitations légales de complaisance

24. Le projet complète également les informations relatives aux mariages de complaisance et aux cohabitations légales de complaisance par l'enregistrement de la prolongation par le procureur du Roi du délai du sursis, le recours contre le refus [Ndt : il convient d'ajouter "de"] célébrer le mariage ou d'acter la déclaration de cohabitation légale et les décisions judiciaires d'annulation (ces informations sont communiquées à l'officier de l'état civil conformément aux articles 193 *ter*,

⁸ L'article 79^{ter-bis} de la loi du 15 décembre 1980 prévoit en effet des peines correctionnelles en cas de reconnaissance, de mariage ou de cohabitation légale de complaisance.

1476 *quinquies* du *Code civil* et à l'article 79 *quater*, de la loi du 15 décembre 1980). Spécifiquement pour les mariages de complaisance, la date de la signature de la déclaration de mariage par l'officier de l'état civil prévue à l'article 164/2, § 2, alinéa 2, du *Code civil* est également enregistrée, puisque, comme pour la déclaration de reconnaissance, cette date est le point de départ des différents délais. L'Autorité estime que l'inscription complémentaire est pertinente compte tenu de la finalité légitime poursuivie par le demandeur (à savoir la lutte contre les mariages et les cohabitations légales de complaisance).

25. Par analogie avec le délai de conservation des données relatives aux reconnaissances de complaisance, le projet prévoit que les informations relatives à la décision judiciaire d'annulation du mariage ou de la cohabitation légale de complaisance soient effacées après cinq ans. L'Autorité prend acte du fait que ce délai de conservation correspond au délai de prescription des infractions.

c.3. Enregistrement d'un certificat de non-empêchement à mariage ainsi que des décisions d'opposition du procureur du Roi quant à la délivrance d'un certificat de non-empêchement à mariage

26. Enfin, le projet vise à faire enregistrer le certificat de non-empêchement à mariage⁹ (CNEM) ainsi que les décisions d'opposition du procureur du Roi à la délivrance d'un CNEM dans les registres afin de pouvoir cibler plus efficacement les personnes tentées par la mise en place d'une fraude au mariage et de stopper les tentatives d'obtention frauduleuse d'un titre de séjour (regroupement familial) sur le territoire du Royaume par le biais d'un mariage. Le projet prévoit que ces informations puissent être consultées par les postes consulaires et la Direction générale Affaires consulaires du Service public fédéral Affaires étrangères, les communes, y compris les officiers de l'état civil, les parquets et l'Office des étrangers, après une autorisation préalable octroyée par le Ministre de l'Intérieur.
27. L'Autorité constate qu'en ce qui concerne les refus de délivrer un CNEM, seule l'opposition aux mariages de complaisance conformément à l'article 146 *bis* du *Code civil* est enregistrée, comme cela avait été demandé à l'époque par la Commission de la protection de la vie privée au point 33 de l'avis n° 39/2018.
28. À l'instar des autres informations relatives aux mariages et aux cohabitations légales de complaisance ou aux reconnaissances frauduleuses, cette information sera de toute façon effacée cinq ans après la date d'opposition par le procureur du Roi ou dès que l'opposition est levée ou qu'un certificat de non-empêchement à mariage est délivré. L'Autorité en prend acte.

⁹ L'octroi de ce certificat est régi par les articles 68 à 71 du Code consulaire.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité,

considère que dans l'ensemble, les dispositions du projet ne donnent lieu à aucune remarque digne d'être mentionnée en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel.

En outre, l'Autorité constate que le demandeur a suffisamment tenu compte des remarques de la Commission de la protection de la vie privée, telles que formulées dans les avis n° 50/2015 et n° 39/2018.

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice