Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 19/2022 du 16 février 2022

Objet : Avis concernant un projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, afin d'enregistrer de nouvelles informations relatives aux particularités régionales en matière urbanistique ou relative au logement, et l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers* (CO-A-2021-275)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Madame Marie-Hélène Descamps et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

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 Madame Annelies Verlinden, Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique (ci-après : le demandeur), reçue le 17/12/2021 ;

Émet, le 16 février 2022, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 17/12/2021, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, afin d'enregistrer de nouvelles informations relatives aux particularités régionales en matière urbanistique ou relative au logement, et l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers* (ci-après : le projet).

2. Le projet concerne la réglementation relative aux registres de la population, plus spécifiquement la notion de 'ménage' au sens 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* (ci-après : la loi du 19 juillet 1991).

3. Au niveau fédéral, nous retrouvons la notion de 'ménage' à l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 qui dispose que : "*La résidence principale est le lieu où vivent habituellement les membres d'un* ***ménage*** *composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée.*" On peut en déduire que la notion de 'ménage' concerne uniquement la (les) personne(s) qui réside(nt) de manière effective dans un (même) logement, sans qu'il existe nécessairement des liens familiaux entre les différents membres du ménage.

4. Ceci est également confirmé par le point 14, b) des Instructions générales concernant la tenue des registres de la population[1] (version coordonnée au 31 mars 2019[2]) qui précise ce qui suit en la matière : "*Le ménage est constitué, soit par une personne vivant habituellement seule, soit par deux ou plusieurs personnes, qui unies ou non par des liens de parenté, occupent habituellement un même logement et y vivent en commun.*
Il y a lieu de signaler que dans la version néerlandaise de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, on utilise le terme 'huishouden' au lieu de 'gezin'. Bien que le terme 'huishouden' semble obsolète, le but en utilisant celui-ci était d'insister sur le fait qu'il n'était aucunement nécessaire qu'il y ait des liens familiaux entre les différents membres du ménage. Des personnes non-apparentées peuvent également constituer un ménage."

5. Il ressort toutefois du Rapport au Roi que certaines réglementations régionales - par le biais d'exceptions urbanistiques - dérogent de plus en plus au principe établi par la loi du 19 juillet 1991, à savoir qu'un logement peut uniquement servir de résidence principale pour un seul ménage.

---

[1] Disponible via le lien suivant : https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/instructions/instructions-population-31032019.pdf.

[2] En marge, l'Autorité se demande pourquoi le Rapport au Roi renvoie à la version coordonnée du 2 mai 2017 alors que la version la plus récente date du 31 mars 2019.

6. Les Régions demandent que ces particularités soient enregistrées dans les registres de la population et dans le Registre national, de manière à ce que les personnes se trouvant dans une telle situation d'exception puissent être correctement enregistrées dans les registres précités. Cela est notamment important dans le cadre de l'attribution de toutes sortes d'avantages liés au droit social.

7. Le Rapport au Roi précise dans ce cadre qu'il n'est toutefois pas recommandé d' 'associer' purement et simplement ces particularités régionales à l'information (fédérale) relative à la composition du ménage, conformément à l'article 3, 1er alinéa, 9° de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (ci-après : la loi du 8 août 1983). Il s'agit en effet de notions distinctes qui peuvent donner lieu, dans leur champ d'application visé, à différentes conséquences juridiques dans le chef des personnes concernées. La jurisprudence de la Cour de cassation[3] souscrit également à cette vision. Plus précisément, la Cour de cassation a jugé que les notions en question devaient toujours être évaluées en fonction de la législation applicable. À cet égard, la notion de 'vie commune' (en tant que critère décisif pour déterminer si des personnes constituent ou non un 'ménage') dans la législation relative aux registres de la population doit être clairement distinguée de la notion de 'vie commune' par exemple dans une législation sociale (et, par analogie, une réglementation régionale dérogatoire).

8. Dès lors, le projet vise tout d'abord à reprendre une nouvelle information dans les registres de la population qui soit tout à fait indépendante de la notion de droit fédéral de 'composition du ménage' et qui concerne uniquement certaines particularités - urbanistiques - régionales qui donnent lieu, dans leur seul champ d'application visé, à une interprétation différente de la notion de 'ménage'.

9. En outre, le projet entend préciser que des personnes qui se sont établies 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, et qui sont donc inscrites à titre provisoire aux registres de la population conformément à l'article 1, § 1er, 1°, 2e alinéa de la loi du 19 juillet 1991 sont considérées comme faisant partie d'un seul ménage lorsque la situation irrégulière constatée consiste en la subdivision non autorisée d'un logement en plusieurs unités de logement. Une fois la situation irrégulière régularisée, l'inscription des personnes concernées s'effectuera en fonction de chaque cas d'espèce (ménages distincts ou un seul et même ménage). En la matière, l'Autorité estime que ce complément de l'article 7 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 *déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers*

[3] Voir : Cour de cassation, 9 octobre 2017, n° AR S.16.0084.N et Cour de cassation, 22 janvier 2018, n° S 17.0024.F.

constitue purement et simplement une continuité de la réglementation existante et n'introduit pas un nouveau traitement de données à caractère personnel, ni ne modifie un traitement existant de données à caractère personnel.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a. Remarque préliminaire

10. Dans un premier temps, l'Autorité rappelle la critique qu'elle a formulée dans son avis n° 230/2021 du 3 décembre 2021 :

> *"Il y a dix ans, la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, avait attiré l'attention, au point 8 de sa recommandation d'initiative n° 06/2012 du 2 mai 2012 relative à la communication d'informations contenues dans les registres de la population en application 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[4] sur l'absence de finalité(s) des registres de la population et du registre des étrangers dans la réglementation :*
>
> *"Ni la loi du 19 juillet 1991, ni ses arrêtés d'exécution ne formulent clairement les finalités pour lesquelles des données à caractère personnel sont traitées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.[5] Aux termes de l'article 4, § 1, 2° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être : "collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables." Dans les travaux parlementaires, on ne retrouve que quelques vagues indications concernant la finalité concrète de ces registres. Il y est ainsi précisé que ces registres :*
>
> - *constituaient initialement un élément d'information et de contrôle pour la commune en vue de la gestion de sa population ;*
> - *sont devenus des supports nécessaires pour l'État au fur et à mesure que ce dernier jouait un rôle de plus en plus important dans la vie économique et sociale ;*
> - *sont enfin devenus la source du Registre national (qui met ces données à la disposition d'un public cible bien défini, à savoir les autorités, les organismes et*

[4] Disponible via le lien suivant : https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_06_2012_0.pdf.

[5] Loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour*.

les personnes accomplissant une tâche d'intérêt général)".

L'Autorité constate que, bien que la loi du 19 juillet 1991 ait été modifiée à plusieurs reprises ces dernières années, les finalités des registres de la population et du registre des étrangers - qui sont quand même considérés comme des sources authentiques et dont les données sont accessibles à toute une série d'instances qui traitent ces données ultérieurement - ne sont toujours pas reprises de manière univoque dans la réglementation. Elle souligne encore cette lacune au point 8 de son avis n° 111/2018 du 7 novembre 2018 concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, afin d'enregistrer de nouvelles informations relatives au tuteur d'un mineur étranger non accompagné.

Le volume et la nature des informations qui sont reprises dans les registres de la population et dans le registre des étrangers constituent une importante ingérence dans la vie privée[6]. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41[7] du RGPD, le traitement de données à caractère personnel qui est nécessaire au respect d'une obligation légale[8] et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement[9] doit être régi par une réglementation claire et précise dont l'application doit être prévisible[10] pour les personnes concernées. En outre, aux termes de l'article 22 de la Constitution, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance). Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme dans le cas présent, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur :

- *la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) du (des) traitement(s) de données[11],*
- *l'identité du ou des responsables du traitement (si c'est déjà possible),*
- *le type de données nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) et le délai de*

[6] Ils contiennent des données relatives à la fois à des adultes et à des enfants. Parmi les informations qui y sont reprises figurent entre autres des informations concernant le fait que l'on soit placé sous protection (déclaration d'incapacité), la mention que l'on n'est pas électeur (indiquant une déchéance des droits civils), une présomption de mariage de complaisance. Ces informations sont en outre rendues accessibles à toute une série d'instances.

[7] Art. 6.1.c) du RGPD.

[8] Art. 6.1.e) du RGPD.

[9] "*41. Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée "Cour de justice") et de la Cour européenne des droits de l'homme."*

[10] Sa lecture doit permettre de déduire quels traitements de données seront introduits.

[11] Voir également l'article 6.3 du RGPD.

conservation de ces données[12]*,*

- *les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées*[13] *et les circonstances dans lesquelles elles le seront,*
- *l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.*

La loi du 19 juillet 1991 ne réussit pas ce test.

b. Finalités du traitement

11. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

12. L'article 1er du projet dispose que l'article 1er, 1er alinéa de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 *déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers*[14] est complété par un point 33° de manière à ce que les informations relatives aux particularités régionales en matière urbanistique ou relative au logement soient reprises dans les registres de la population ou dans le registre des étrangers. En la matière, le demandeur indique qu'il s'agit d'une exécution de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1991 afin d'enregistrer dans les registres de la population des informations relatives à l'identification et à la localisation des habitants "*nécessaires à la liaison avec d'autres fichiers de l'administration communale ou de l'administration centrale*[15]".

13. Plus concrètement, il faut déduire du projet et du Rapport au Roi que les modifications visent à créer une distinction claire entre la notion de 'ménage' conformément à la loi du 19 juillet 1991 et à la loi du 8 août 1983 d'une part et la même notion dans le contexte de certaines particularités régionales d'autre part (notamment nécessaires dans le cadre de l'attribution de certains avantages (liés au droit social) ou droits qui sont intrinsèquement liés aux notions précitées et en vue de lutter contre la fraude sociale et/ou la fraude au domicile).

14. Dans un premier temps, l'Autorité souligne que les finalités, en tant qu'élément essentiel du traitement de données, doivent être définies au moyen d'une norme légale formelle (et pas

---

[12] La Cour constitutionnelle a reconnu que "*le législateur (…) pouvait régler de manière générale* [la] *conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation*", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

[13] Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

[14] L'Autorité fait remarquer que le projet dispose, à tort, que l'article 2 de l'arrêté royal susmentionné est modifié.

[15] Extrait du formulaire de demande d'avis.

seulement dans (le Rapport au Roi d') un arrêté d'exécution). Dans ce cadre, comme cela a déjà été expliqué ci-dessus au point 10, l'Autorité estime que les finalités des registres de la population, et donc, par extension, de l'enregistrement de nouvelles informations conformément au projet, ne ressortent pas de manière univoque de la loi du 19 juillet 1991.

15. Bien que l'Autorité ne conteste pas nécessairement que le traitement de données à caractère personnel visé poursuive des finalités légitimes, elle estime néanmoins qu'une modification de la loi du 19 juillet 1991 s'impose.

c. Proportionnalité

16. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de "minimisation des données").

17. Le projet prévoit que les particularités régionales en matière urbanistique ou relative au logement suivantes soient reprises dans les registres de la population :
    - 'logement collectif' en Région wallonne, conformément à l'article 1er, alinéa 1er, 6°, du Code wallon de l'habitation durable ;
    - 'logement collectif' en Région Bruxelles Capitale, conformément à l'article 1er, 5°, de l'arrêté du 4 septembre 2003 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale *déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements* ;
    - 'appartement supervisé' en Région flamande, conformément à l'article 4.2.4. du Code flamand de l'aménagement du territoire ;
    - 'accueil temporaire' pour les communes de la Région flamande, conformément à l'article 5/1 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 juillet 2010 *relatif aux actes soumis à l'obligation de déclaration en exécution du Code flamand de l'Aménagement du Territoire* ;
    - 'bail de colocation' en Région wallonne, conformément à l'article 9, alinéa 2, 2°, du Code wallon de l'habitation durable et aux articles 65 et suivants du décret du 15 mars 2018 *relatif au bail d'habitation de la Région wallonne*.

18. Sans porter préjudice à ce qu'elle a exposé aux points 10 - 15, l'Autorité estime que les données à caractère personnel susmentionnées sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire pour autant que, dans l'attente d'une adaptation de la loi, les finalités soient reprises dans le projet.

19. Pour le reste, l'Autorité constate que les dispositions du projet n'ont pas d'incidence substantielle sur le mode de traitement des données à caractère personnel dans les registres de la population.

Toutefois, cela n'affecte en rien les remarques formulées au point 10 concernant les manquements réglementaires de la loi du 19 juillet 1991.

PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,

constate que dans la loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour*, plusieurs éléments essentiels du traitement, dont les finalités et les (catégories de) données à caractère personnel, font défaut, ce qui ne permet pas de contrôler quant au fond la proportionnalité et le principe de minimisation des données. Une modification de la législation susmentionnée est nécessaire (points 10, 14 - 15) ;

considère qu'en soi, les dispositions du projet ne donnent lieu à aucune remarque particulière en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel.

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances