



Avis n° 14/2012 du 2 mai 2012

Objet : avis relatif au projet d'arrêté royal *modifiant 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* (CO/A/2012/012)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

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 la "LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Madame Milquet, Ministre de l'Intérieur, reçue le 19/03/2012 ;

Vu le rapport de Monsieur Bart DE SCHUTTER ;

Émet, le 2 mai 2012, l'avis suivant :

I. OBJET

1. Par le passé, a souvent adopté une attitude assez laxiste face aux demandes d'obtention d'informations sur des tiers, reprises dans les registres de la population. 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*¹ a changé les choses. Il a déterminé avec précision qui pouvait obtenir quoi et dans quelles circonstances dans les registres précités. Il ne laissait pas de marge pour une approche conciliante à l'égard de la recherche généalogique et historique.

2. Dans son avis n° 11/1997 relatif à la consultation des registres de la population par les généalogistes, la Commission plaidait déjà pour "*une certaine accessibilité aux registres de la population pour les généalogistes, à condition que la véracité de la recherche généalogique soit démontrée, et sans préjudice de la possibilité de soumettre la consultation des registres à certaines conditions.*"

3. Le projet d'arrêté royal qui est à présent soumis pour avis répond d'une part aux aspirations du monde de la recherche généalogique et historique et d'autre part à l'avis de la Commission avancé en 1997 qui consistent à rendre accessibles, dans des cas bien déterminés et dans le respect de certaines conditions/procédures, les informations contenues dans les registres de la population et des étrangers, ci-après les registres, en vue de la recherche généalogique ou historique.

II. DISCUSSION DES ARTICLES

Remarque préalable

4. Le préambule du projet d'arrêté vise la loi *relative aux archives* et le Rapport au Roi mentionne le fait que les communes restent toujours propriétaires de leurs registres de la population, même si ceux-ci sont confiés aux Archives générales du Royaume. La relation entre la loi *relative aux archives*, d'une part – et plus particulièrement l'article 3 de cette loi qui dispose que les documents versés aux Archives de l'État datant de plus de trente ans sont publics –, et le projet d'arrêté, d'autre part, n'est toutefois pas abordée plus avant.

5. Doit-on déduire de la remarque formulée dans le Rapport au Roi que les registres de la population versés aux Archives du Royaume restent soumis au régime élaboré dans l'arrêté royal du

¹ Les informations contenues dans le registre d'attente ne relèvent pas du champ d'application de cet arrêté.

16 juillet 1992 qui doit être modifié et non à celui de la loi *relative aux archives* ? Afin d'éviter des problèmes lors de l'application sur le terrain, il est recommandé de clarifier cette question.

Article 1 (complète l'article 3)

a) Registres clôturés depuis plus de 100 ans

6. Actuellement, l'article 3 ne permet la délivrance d'un extrait des registres à un tiers que si cela est permis par ou en vertu de la loi. Cette règle est à présent assortie de deux exceptions dont les modalités varient selon que les registres ont ou non été clôturés depuis plus de 100 ans.

7. Pour les registres clôturés depuis plus de 100 ans, on peut délivrer des extraits pour autant qu'ils soient destinés à des fins de recherche généalogique, historique ou à d'autres fins scientifiques. Il ressort du Rapport au Roi que *les registres ont été clôturés après chaque recensement décennal*. Les informations les plus récentes qu'ils contiennent concernent donc des personnes nées il y a 100 à 110 ans.

8. Le droit à la vie privée est un droit de la personnalité dont le traitement de données à caractère personnel et la protection élaborée à cet effet dans la LVP en sont des éléments. Seules les personnes vivantes peuvent invoquer un droit de la personnalité. Par conséquent, la LVP ne vise en principe que des personnes vivantes. Cela signifie que pour autant que toutes les personnes mentionnées dans les registres clôturés depuis plus de 100 ans soient décédées, cette disposition ne donnerait lieu à aucun commentaire du point de vue de la LVP. La grande majorité des personnes mentionnées dans ces registres seront en effet décédées. Il y a toutefois un nombre non négligeable de Belges qui sont âgés de 100 ans et plus². Si la tendance des 20 dernières années se confirme, leur nombre augmentera encore au cours des années à venir. Cela signifie que les registres clôturés depuis plus de 100 ans – certes à concurrence d'un pourcentage très faible – contiennent encore des informations relatives à des personnes vivantes, auxquelles la LVP s'applique.

9. Il en résulte donc que pour une partie des registres au moins, à savoir ceux clôturés depuis 100 à 110 ans, il faut appliquer la même procédure que celle prévue dans le projet pour les registres clôturés depuis moins de 100 ans, à savoir subordonner l'obtention d'un extrait ou d'un certificat à un consentement écrit de la personne concernée. Le fait que le risque soit faible qu'un extrait soit

² Au début de l'année 2010, la Belgique comptait 1.559 habitants âgés de 100 ans et plus. Leur nombre a triplé au cours des 20 dernières années. (<http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/population/structure/agesexe/centenaires/>).

demandé au sujet d'une personne encore en vie ne constitue pas une raison probante permettant de justifier l'approche inégale relative au traitement de données de personnes de 100 ans et plus.

10. En ajustant le seuil, au-delà duquel on n'impose pas de limite concernant les extraits, aux registres clôturés depuis plus de 110 ans, ce problème ne se pose pas.

11. Le concept de "clôture" des registres constitue un élément important pour l'application des exceptions insérées par cette disposition. On ne définit toutefois pas à quel moment les registres doivent être considérés comme clôturés, ce qui est pourtant important pour pouvoir déterminer le régime d'exception applicable.

12. Le Rapport au Roi n'apporte pas vraiment d'éclaircissement sur ce point et se limite à la mention : *"les registres ont été clôturés après chaque recensement décennal"*. Le renvoi à un événement à l'occasion duquel les registres ont été clôturés ne donne aucune information quant au moment de la clôture effective : est-ce un mois après le recensement ? Un an ? Deux ans ? En outre, la question se pose de savoir dans quelle mesure le renvoi au recensement décennal est encore pertinent. Le recensement traditionnel appartient en effet au passé. À présent, un recensement est effectué sur la base des informations disponibles dans les différentes banques de données administratives.

13. Il est donc nécessaire de définir clairement dans le projet le moment auquel les registres sont clôturés afin de pouvoir déterminer sans équivoque le régime d'exception qui est applicable.

14. Par souci d'exhaustivité, la Commission attire l'attention sur le fait que l'exception pour les registres clôturés depuis plus de 100 ans vaut pour des fins généalogiques, historiques ou scientifiques. Dans la formulation actuelle du texte, l'extrait demandé est délivré sur simple mention du fait qu'il est destiné à une des fins susmentionnées. Si aucune autre explication ou documentation ne doit être fournie, il ne s'agit en fait que d'une formule de style sur la base de laquelle une personne peut obtenir des extraits ou des certificats pour des finalités tout à fait autres.

15. Normalement, les extraits ne peuvent concerner que les données mentionnées à l'article 3, premier alinéa de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*. Jusqu'à présent, la donnée "filiation" n'est pas reprise dans l'article précité. Cette donnée contient des informations tout à fait cruciales dans le cadre de la recherche généalogique. La délivrance d'un extrait reprenant des informations sur la filiation à des fins de recherche généalogique, historique ou scientifique constitue dès lors, selon les termes de la LVP, une délivrance adéquate, pertinente et non excessive.

b) Registres clôturés depuis moins de 100 ans

16. La délivrance d'extraits des registres clôturés depuis moins de 100 ans – ou mieux 110 ans, voir le point 10 – est subordonnée d'une part à la finalité envisagée (généalogique, historique et scientifique) et d'autre part au consentement écrit de la personne concernée ou de ses parents/tuteurs si elle est mineure. L'objectif est donc également de délivrer des documents basés sur les registres clôturés depuis moins de 18 ans et donc qui contiennent, pour la grande majorité d'entre eux, des informations concernant des personnes encore en vie, de sorte qu'il faut également tenir compte des dispositions de la LVP.

17. Étant donné que le consentement de la personne concernée – ou, dans le cas d'un mineur, le consentement de ses parents/de son tuteur – constitue un des cas sur la base desquels ses données à caractère personnel peuvent être traitées (article 5, premier alinéa, a) de la LVP), on ne peut rien y objecter. Il est toutefois requis que le généalogiste ou le chercheur informe précisément la personne concernée quant à la finalité en vue de laquelle il souhaite obtenir l'extrait, élément qui doit également apparaître dans le consentement écrit qui est présenté à la commune afin que cette dernière puisse contrôler si le consentement a bien été donné en vue d'une recherche généalogique, historique ou scientifique déterminée.

18. Si la personne concernée est décédée, des extraits ne seront délivrés que si l'époux survivant ou le cohabitant légal survivant ou un descendant au premier degré a donné son consentement. Étant donné que la LVP ne s'applique en principe qu'à des personnes vivantes, comme indiqué plus haut, cela ne donne lieu à aucune remarque particulière du point de vue de la LVP.

19. Par pur souci d'exhaustivité, la Commission attire l'attention sur des imprécisions qui peuvent donner lieu à des situations conflictuelles.

- Pour les extraits concernant une personne décédée se trouvant dans les registres clôturés depuis moins de 100 ans, on demande, à défaut de partenaire en vie, le consentement d'un descendant au premier degré. Ce n'est pas le cas pour une personne décédée se trouvant dans les registres clôturés depuis plus de 100 ans et dont un nombre considérable de descendants au premier degré sont encore vivants : comment justifie-t-on objectivement cette approche différente ?
- Il ressort du Rapport au Roi qu'en ce qui concerne la famille, on suit une hiérarchie pour le consentement : c'est en premier lieu le partenaire qui peut donner le consentement.

S'il n'est plus en vie, c'est un des descendants au premier degré qui peut donner ce consentement. Le projet de texte de l'article doit être clarifié.

- Le règlement proposé contient les ingrédients des tensions familiales. Si un chercheur s'adresse à un descendant au premier degré qui refuse toutefois de donner le consentement, rien ne l'empêche de s'adresser à un frère ou à une sœur qui peut alors donner son consentement.

20. Afin de permettre au généalogiste ou au chercheur d'obtenir le consentement de la personne concernée, le projet de texte dispose que la commune communique à cet effet aux premiers cités la dernière adresse connue. L'on se réfère à cet égard à l'article 3, troisième alinéa, qui le prévoit déjà actuellement. La Commission estime qu'il n'est pas approprié de reprendre la méthode prévue dans cette disposition dans le contexte de la problématique du consentement pour obtenir des extraits à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques

21. La communication de la dernière adresse connue comme prévu à l'article 3, troisième alinéa, a lieu à l'occasion de la délivrance de documents prescrite ou permise par ou en vertu de la loi. Concrètement, cela signifie que celui qui demande un extrait doit mentionner dans la demande écrite la disposition en vue de l'application de laquelle il doit pouvoir disposer de l'extrait/du certificat demandé. Cela doit permettre à la commune :

- de vérifier si le demandeur dispose d'une base légale pour pouvoir lui fournir l'extrait/le certificat demandé ;
- de délivrer un extrait qui ne reprend que des informations pertinentes.

22. L'application plus large de ce règlement ouvre la porte aux abus. Le risque est réel qu'une personne tente, sous prétexte d'une prétendue finalité généalogique, historique ou scientifique, de retrouver la dernière adresse connue d'une personne pour des finalités tout autres. Il n'y a en effet aucune vérification ni contrôle spécifique du fait que celui à qui l'adresse est communiquée souhaite réellement contacter la personne concernée en vue d'une des finalités précitées.

23. Il existe toutefois une manière simple d'établir un contact avec une personne sans divulguer son adresse. Il faut en effet tenir compte du fait que tout le monde n'apprécie pas d'être abordé de manière inattendue par un généalogiste ou un chercheur qui, le cas échéant à plusieurs reprises, vient défendre sa cause.

24. La Commission estime que pour cet aspect, il est préférable d'opter pour une autre solution, à savoir celle offerte par la circulaire du 4 décembre 1996 *relative aux demandes d'adresses et*

d'informations extraites des registres de la population. Elle consiste à ce que la commune envoie les lettres d'un généalogiste ou d'un chercheur sans que lui soit communiquée l'adresse du destinataire. Le généalogiste ou le chercheur atteint son but, à savoir que son message parvienne au destinataire. La vie privée du destinataire est respectée étant donné que ce dernier décide lui-même s'il prend contact avec le demandeur et communique le cas échéant son adresse actuelle.

Article 2 (insère 2 nouveaux articles dans l'arrêté royal, à savoir les articles *5bis* et *5ter*)

Article 5bis

25. L'article 5, deuxième alinéa interdit la consultation des registres par des personnes privées tandis que les autorités et organismes publics ne peuvent effectuer des consultations que pour autant que ce soit permis par ou en vertu de la loi. L'article *5bis* proposé introduit une exception à cette disposition : désormais, des tiers peuvent consulter librement les registres clôturés depuis plus de 100 ans, quelle qu'en soit la forme ou quel que soit le lieu de conservation.

26. À cet égard, la Commission renvoie avant tout à ses remarques formulées aux points 8 (décès), 10 (110 ans) et 11 (clôturés), qui valent également pour les articles *5ter* et *10bis* qui sont proposés.

27. Par pur souci d'exhaustivité, la Commission attire l'attention sur des imprécisions/incohérences.

- Le texte mentionne des "tiers". Vise-t-on tant des personnes physiques que des personnes morales (de droit public/privé) ou des associations de fait ? Aussi bien des "Belges" que des "étrangers" ?
- La possibilité de consulter ces registres n'est pas liée à une finalité déterminée dans le chef de celui qui consulte, ce contrairement à l'obtention d'extraits de ces registres. Par curiosité, une personne peut donc parfaitement consulter les registres. Elle a donc accès à toutes les informations qui y sont reprises, elle peut en prendre des notes personnelles et les utiliser mais ne pourra pas, en vertu de la formulation actuelle du projet, obtenir un extrait concernant ces informations. On peut donc s'interroger quant à la *ratio legis* de limiter les extraits aux personnes qui poursuivent une finalité généalogique, historique ou scientifique.
- La consultation est libre, quel que soit le lieu où se trouvent les registres. Entend-on par là indépendamment du fait que ce soit la commune elle-même qui les conserve ou qu'ils aient été transmis à un organisme d'archivage de l'autorité qui se charge de la conservation ?

- Les modalités de cette consultation libre sont fixées par le Collège des Bourgmestre et Échevins, ci-après le Collège. Ces modalités s'appliqueront-elles aussi à la consultation des registres transmis pour conservation à un organisme d'archivage de l'autorité ?

Article 5^{ter}, deuxième alinéa

28. Cet article prévoit la possibilité de mettre à disposition, contre paiement, des reproductions de registres clôturés depuis plus de 100 ans lorsqu'elles sont destinées à des fins généalogiques, historiques ou à d'autres fins scientifiques.

29. Dans le Rapport au Roi, on évoque la digitalisation des registres. La Commission en déduit qu'il est désormais possible d'acheter des copies électroniques des registres à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques. En soi, on ne peut rien y objecter. Toutefois, dans la formulation actuelle du texte, une copie digitale des registres pourra être achetée sur simple déclaration que l'on souhaite l'acquérir pour une des finalités précitées. Si aucune autre explication ou documentation ne doit être donnée, il ne s'agit en fait que d'une formule de style sur la base de laquelle une personne peut obtenir des extraits ou des certificats pour des finalités tout à fait autres.

Article 3

30. Cet article insère à l'article 7 une exception supplémentaire à l'interdiction de principe, formulée à l'article 6, de fournir des listes de personnes inscrites dans les registres. Désormais, il sera possible de fournir de telles listes à des chercheurs qui démontrent expressément un intérêt historique ou scientifique. Les données qui peuvent être fournies sont limitées à celles mentionnées à l'article 3, premier alinéa de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*.

31. À cet égard, on attire l'attention sur le fait que le traitement ultérieur de données à caractère personnel à des fins historiques ou scientifiques, qui est rendu possible par cette nouvelle exception, n'est pas incompatible avec la finalité pour laquelle ces données ont été collectées, pour autant que ce traitement ultérieur ait lieu dans les conditions fixées par le Roi, après avis de la Commission (article 4, § 1, 2^o de la LVP). Cela signifie donc que le chercheur doit respecter les dispositions de l'arrêté royal du 13 février 2001 *portant exécution 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*.

32. Il serait dès lors de bon ton que la décision du Collège, permettant la délivrance de listes de personnes, attire l'attention du destinataire des listes sur ce point ainsi que sur le fait qu'en vertu de

l'article 10 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, il ne peut pas transmettre ces listes à des tiers ou les utiliser à des fins autres que celles mentionnées dans la demande.

33. La Commission souhaite souligner que cette exception ne peut pas devenir un instrument visant à contourner ou à vider de son sens l'exigence d'autorisation prévue dans la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*. Cette loi permet aux chercheurs d'obtenir la communication de données à caractère personnel mentionnées à l'article 3, premier alinéa de ladite loi. Il semble dès lors, aux yeux de la Commission, que la nouvelle exception vise uniquement la recherche historique ou scientifique dont l'ampleur est limitée territorialement (pour une portée territoriale plus large, les chercheurs devront s'adresser au Registre national). Il s'agit donc d'un élément dont le Collège doit tenir compte dans sa décision.

Article 5

34. Cet article insère un article 10*bis* définissant la procédure à suivre en vue d'obtenir des informations des registres clôturés depuis moins de 100 ans, soit par le biais d'extraits, soit par le biais de listes de personnes. Dans les deux cas :

- une requête motivée doit être adressée au Collège ;
- cette requête doit contenir la promesse que les données obtenues ne seront utilisées qu'à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques, et le cas échéant pour les publications y afférentes.

35. Cette disposition crée toutefois une confusion lorsqu'elle est lue conjointement avec les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 1 du projet. On ne sait pas clairement quel est le rapport entre eux. En vertu de ces alinéas, les extraits des registres clôturés depuis moins de 100 ans peuvent être délivrés sur présentation du consentement écrit de la personne concernée ou, si elle est décédée, de certains membres de sa famille (et en l'absence de famille, du Collège). Comment combiner la procédure de requête avec une décision du Collège ? Si la personne concernée ou sa famille consentent par écrit, après avoir été dûment informées, à la délivrance d'un extrait au généalogiste ou au chercheur, on s'interroge quant à la mesure dans laquelle le Collège doit encore se prononcer sur la demande. Qu'en est-il si la personne concernée consent à la délivrance d'un extrait et que le Collège estime qu'un extrait ne peut pas être délivré ? Il est donc recommandé de revoir le rapport entre ces dispositions et de préciser le texte en conséquence.

36. Enfin, la Commission estime recommandé de prévoir expressément l'obligation de joindre à la requête les preuves utiles afin d'éviter dans la mesure du possible que ce règlement ne soit exploité à d'autres fins.

**PAR CES MOTIFS,
la Commission**

- soutient l'initiative de prévoir une certaine ouverture des registres à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques, mais réserve son avis, vu les nombreuses questions que suscite le projet de texte soumis ;
- se tient à la disposition du demandeur pour l'y aider ;
- attire l'attention sur la recommandation d'initiative n° 06/2012 relative à l'obtention d'informations des 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*, laquelle plaide pour une refonte plus générale et une actualisation de cet arrêté.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere