

**Avis n° 19/2014 du 19 mars 2014**

Objet : demande concernant la proposition de loi *modifiant le Code civil, la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques et l'arrêté royal du 10 décembre 1996 relatif aux pièces et certificats d'identité pour enfants de moins de douze ans, afin de prévenir l'enlèvement parental international d'enfants* (CO-A-2014-022)

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 du Président de la Chambre des représentants, Monsieur André Flahaut, reçue le 24/02/2014 ;

Vu le rapport de Monsieur Jo Baret ;

Émet, le 19 mars 2014, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 21/02/2014, le Président de la Chambre des représentants a demandé à la Commission d'émettre un avis en urgence concernant la proposition de loi introduite le 18/11/2010 *modifiant le Code civil, la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques et l'arrêté royal du 10 décembre 1996 relatif aux pièces et certificats d'identité pour enfants de moins de douze ans¹, afin de prévenir l'enlèvement parental international d'enfants.* Cette proposition de loi vise à élaborer un instrument qui doit contribuer à prévenir l'enlèvement parental international d'enfants.

2. Des moyens permettant de prévenir ce délit constituent une meilleure alternative que la sanction après les faits. Il n'est pas rare que ces sanctions pénales restent lettre morte et, qui plus est, cela ne ramène par l'enfant emmené illégalement.

3. La proposition de loi entend faciliter les contrôles concernant de tels faits aux frontières extérieures de l'espace Schengen en prévoyant la possibilité de mentionner sur les cartes d'identité d'enfants que l'enfant ne peut pas franchir la frontière extérieure sans l'assentiment d'un parent déterminé.

II. EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

A. FINALITÉ

4. La finalité des modifications de loi proposées est de prévenir l'enlèvement parental international d'enfants, tel que décrit à l'article 432, §§ 2 à 4 du Code pénal.

5. Il s'agit d'une finalité déterminée et explicite (article 4, § 1, 2° de la LVP). Cette finalité est également légitime. Les traitements de données à caractère personnel qui en découlent reposent sur l'article 5, premier alinéa, c) et d) de la LVP. Dans la mesure où la mention visée sur la carte d'identité doit être considérée comme une mesure de sécurité, il s'agit d'un traitement autorisé sur la base de l'article 8, § 2, b) de la LVP.

¹ Il ne s'agit pas de l'intitulé actuel de cet arrêté royal.

B. PROPORTIONNALITÉ

6. L'article 6, § 2 de la loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques* énumère de manière limitative les mentions que comporte la carte d'identité. L'ajout d'une nouvelle mention sur l'eID (carte d'identité électronique) exige donc une adaptation (extension) de cette énumération.

7. Par souci de clarté, il est d'ailleurs souhaitable que toutes les informations devant/pouvant figurer sur une carte d'identité soient regroupées dans un seul article ou du moins dans une seule loi. Dans le cas contraire, il est impossible de garder une vue d'ensemble des mentions légalement autorisées sur une carte d'identité.

8. Afin que la mention édictée par le juge compétent en application des nouveaux articles 374/1 et 374/2 du Code civil puisse être apposée sur la carte d'identité d'un enfant, elle doit, comme cela a déjà été précisé, être reprise dans l'énumération de l'article 6, § 2.

9. L'article 4 de la proposition de loi ajoute à cet effet un point 13° à l'article 6, § 2, deuxième alinéa, à savoir : "*13° la mention prévue à l'article 374/1 du Code civil*". À l'article 6, § 2, troisième alinéa, une même mention est ajoutée en guise de point 7°.

10. La Commission juge que l'apport d'une telle mention sur la carte d'identité d'un enfant est adéquat, pertinent et non excessif (article 4, § 1, 3° de la LVP) à la lumière de la finalité, à savoir prévenir l'enlèvement parental international d'enfants. Pour les contrôleurs frontaliers, une telle mention a une fonction de feu clignotant : tout contrôler à fond avant d'accorder le passage à l'enfant.

11. Suite au complément envisagé de l'article 6, § 2, deuxième alinéa, la mention est apportée aussi bien de manière visible à l'œil nu que lisible de manière électronique sur l'eID de l'enfant. L'avantage d'une mention visible à l'œil nu est que l'information est et reste disponible si le lecteur de cartes ne fonctionne plus ou si la puce de l'eID présente un défaut. L'inconvénient d'une mention visible à l'œil nu est que lorsque celle-ci change, par exemple lorsque la décision relative à la mention fait l'objet d'une réforme en appel, l'eID doit être remplacée et cette mesure a un coût. C'est la raison pour laquelle il est préférable qu'une donnée sujette à des modifications, ce qui est le cas en l'occurrence, soit exclusivement mentionnée sur la puce électronique.

12. Si l'on opte pour une mention aussi bien visible à l'œil nu que lisible de manière électronique, l'ajout à l'article 6, § 2, troisième alinéa est superflu. Le deuxième alinéa traite des données qui sont aussi bien visibles à l'œil nu que lisibles de manière électronique. Si l'on opte pour une mention lisible uniquement de manière électronique, l'ajout à l'article 6, § 2, deuxième alinéa est superflu. Le troisième alinéa énumère les données qui sont uniquement lisibles de manière électronique.

13. Bien que la Commission n'ait aucune objection au principe de la mention sur l'eID, on peut se demander s'il n'est pas plus pratique de reprendre ces mentions dans une banque de données centrale qui serait accessible aux contrôleurs frontaliers (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays). Il est plus facile de tenir à jour les informations dans une banque de données centrale que sur des cartes d'identité individuelles.

14. Indépendamment de cela, la Commission a quand même plusieurs questions quant à la manière dont tout cela fonctionnera dans la pratique. Si la mesure ne veut pas manquer son objectif, chaque acteur/personne concerné(e) doit savoir où il/elle en est et à quoi il/elle doit s'en tenir. Actuellement, ce n'est pas le cas :

- Le but est-il que les mentions autorisées par un juge soient reprises dans une banque de données ? Dans des registres ? Si oui, lesquels et sous la responsabilité de qui ?
- Si le juge compétent autorise une mention, cela a-t-il pour conséquence que la mention est d'office apportée sur l'eID lorsque cette dernière est délivrée ou le parent intéressé doit-il demander que cette mention soit reprise lorsqu'il demande à la commune une eID pour l'enfant ?
- Si l'autorisation de la mention conduit à la mention d'office, comment les instances émettrices de la carte d'identité en sont-elles informées ?
- Qu'en est-il si la décision du premier juge fait l'objet d'une réforme en appel : l'eID est-elle d'office adaptée ou le parent intéressé doit-il en demander le remplacement ?
- Si la réforme conduit à une adaptation d'office, comment les instances émettrices en sont-elles informées ? La réforme est-elle reprise dans une banque de données ? Dans des registres ?
- Comment les contrôleurs frontaliers peuvent-ils savoir que la mention sur l'eID est toujours d'actualité (par ex. sur l'eID, il apparaît que l'assentiment du parent A est requis – en appel, cela a été modifié en assentiment du parent B – avant que l'eID ne puisse être adaptée, le parent A part avec l'enfant) ? ;
- Comment l'assentiment du parent qui est mentionné sur l'eID doit-il être prouvé ? La tentation sera grande pour le parent de mauvaise foi de produire un faux document

- d'assentiment. Les contrôleurs frontaliers doivent savoir clairement quelles conditions un tel document doit remplir ;
- Qu'en est-il si aucune carte d'identité n'est produite pour l'enfant mais bien un passeport valable (jusqu'à nouvel ordre, les enfants de moins de 15 ans ne sont pas obligés d'avoir une carte d'identité sur eux et le parent peut prétendre de mauvaise foi que l'enfant concerné n'a pas de carte d'identité) ?

15. Les articles 5 et 6 de la proposition de loi prévoient une adaptation de l'arrêté royal du 10 décembre 1996 *relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans*. Indépendamment de la remarque selon laquelle, pour des raisons de légitimité, il n'est pas recommandé de modifier des dispositions d'un arrêté royal via une loi formelle, la Commission attire l'attention sur le fait qu'une adaptation de cet arrêté royal est en préparation.

16. Le 13 mars 2013, la Commission a émis l'avis n° 08/2013 concernant un projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 10 décembre 1996 relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans*. Les adaptations de l'arrêté auront pour conséquence qu'outre un document d'identité électronique, seul un titre d'identité électronique pourra encore être délivré aux enfants belges. La pièce d'identité papier et le titre d'identité cartonné disparaissent. À cet effet, il est notamment prévu d'abroger l'article 4 de l'arrêté royal, rendant ainsi l'adaptation envisagée de cet article par la proposition de loi sans objet.

17. Du point de vue de la proportionnalité, le fait que la mention soit également apposée sur le titre d'identité électronique ne suscite aucune objection. Cela requiert une adaptation de l'article 9 de l'arrêté royal du 10 décembre 1996 qui devrait, de préférence, se faire via un arrêté modificatif.

18. Par souci d'exhaustivité, la Commission attire l'attention sur le fait qu'une modification de l'article 16*quinquies*, § 1^{er} de cet arrêté – qui contient une énumération des données visibles à l'œil nu et lisibles de manière électronique sur le document d'identité électronique – s'impose.

19. Enfin, la Commission attire l'attention sur le fait que sur la base de l'arrêté royal du 10 décembre 1996, les enfants de nationalité étrangère ne peuvent se voir délivrer qu'un titre d'identité électronique et pas un document d'identité électronique (dans ce cas la carte d'étranger électronique). Aux points 23 et 24 de son avis n° 08/2013, la Commission a recommandé d'élaborer un règlement similaire pour les enfants non belges. Étant donné que les enlèvements parentaux internationaux d'enfants peuvent également toucher des enfants qui n'ont pas la nationalité belge mais sont toutefois domiciliés en Belgique, il est recommandé qu'ils puissent bénéficier d'une même protection.

PAR CES MOTIFS,

la Commission

émet un avis favorable concernant l'initiative mais constate que toute une série de problèmes doivent encore être approfondis (voir les points 13 et 14 et l'observation formulée au point 19) afin d'éviter que l'exécution pratique de cette initiative ne s'enlise.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere