

AVIS N° 48 / 2006 du 20 décembre 2006

N. Réf. : SA2 / A / 2006 / 037

OBJET : avis relatif à la décision prise par le Conseil des ministres de procéder à la délivrance de titres de séjour électroniques destinés aux étrangers.

La Commission de la protection de la vie privée ;

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 « loi vie privée »), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis émanant du Ministre de l'Intérieur, Monsieur Patrick DEWAELE, reçue le 26 juillet 2006 ;

Vu la demande d'informations complémentaires du 23 août 2006 ;

Vu les informations complémentaires fournies le 23 octobre 2006 ;

Vu le rapport de Monsieur S. MERTENS DE WILMARS ;

Emet, le 20 décembre 2006, l'avis suivant :

I. EXAMEN DE LA DEMANDE

La demande introduite par le Ministre Fédéral des Affaires Intérieures concerne une note déposée par lui au Conseil des Ministres, et approuvée par cette instance, relative aux titres électroniques de séjours pour les étrangers.

Cette note, essentiellement d'ordre budgétaire, expose, de manière générale, les principes qui devront guider la mise en œuvre de ces nouveaux titres de séjour, à savoir :

1. sécurisation de la production des cartes : contrôle du processus,
2. production de cartes hautement sécurisées,
3. ébauche de futurs développements en matière électronique,
4. rationalisation de la réglementation,
5. propositions de décision.

II. EXAMEN DE LA NOTE

1. La lecture du premier et du deuxième paragraphe de la page 2 de la note au Conseil des ministres permet de conclure qu'à bref délai, les documents de séjour délivrés aux étrangers seraient remplacés par des cartes électroniques fort semblables aux cartes d'identité électroniques (EID) que les Belges reçoivent déjà.

La Commission relève que 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* fait la distinction entre les étrangers admis ou autorisés à s'établir [dans le Royaume] et ceux admis ou autorisés à y séjourner. Ceci ressort des dispositions suivantes :

- Article 1, alinéa 1^{er}, 1^o : « (...) *registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à s'établir ou à séjourner dans le Royaume, à l'exception (...)* ».
- Article 6, § 1, alinéa 1^{er} : « *La commune délivre aux Belges et aux étrangers admis ou autorisés à s'établir dans le Royaume une carte d'identité valant certificat d'inscription dans les registres de la population* ».
- Article 6, § 1, 5^{ème} alinéa : « *Au recto de la carte d'identité visée à l'alinéa 1er, sont apposés, dans la partie supérieure de celle-ci, les mots " Belgique ", d'une part, et " carte d'identité ", " carte de séjour d'étranger " ou " carte d'identité d'étranger ", d'autre part, selon que son titulaire a respectivement la qualité de Belge, est ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ou n'est pas ressortissant d'un Etat membre de cette Union ou de cet Espace* ».
- Article 6, § 9 : « *Le Roi peut, après avis du comité sectoriel du Registre national visé à l'article 15 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, étendre l'application des dispositions des §§ 1er à 8 aux permis de séjour délivrés aux étrangers admis ou autorisés à séjourner dans le Royaume* ».

La Commission en déduit que les dispositions légales existantes permettent de délivrer aux seuls étrangers admis ou autorisés à s'établir en Belgique une carte d'identité électronique qui devra être, non pas seulement fort semblable à celle délivrée à un Belge, comme cela est affirmé dans la note, mais quasiment identique à celle-ci, à un élément près – la mention « carte d'identité » sera remplacée, selon le cas, par la mention « carte de séjour d'étranger » ou « carte d'identité d'étranger ».

1bis. La Commission a constaté que le numéro d'identification du Registre national était repris dans les certificats d'identité et de signature figurant sur l'EID délivrée aux Belges. Il est probablement prévu de faire de même pour les certificats d'identité et de signature qui seront insérés dans les titres de séjour électroniques destinés aux étrangers.

La Commission profite de l'occasion pour attirer l'attention sur les problèmes liés à la mention de ce numéro d'identification dans les certificats d'identité et de signature. La présente remarque concerne donc aussi bien l'EID délivrée aux Belges que les titres de séjour électroniques destinés aux étrangers.

Chaque fois que le titulaire d'une des cartes en question se servira de celle-ci pour s'authentifier ou signer électroniquement, son numéro d'identification du Registre national sera communiqué au destinataire, même si ce dernier n'est pas autorisé à se servir dudit numéro.

Or, en l'état actuel de la réglementation, l'utilisation du numéro d'identification du Registre national n'est pas libre. Pour pouvoir se servir de ce dernier, il faut impérativement être habilité à le faire par ou en vertu de la loi ou être en possession d'une autorisation délivrée à cet effet par le Comité sectoriel du Registre national. Pour l'instant, pareille autorisation est réservée aux organismes remplissant une mission d'intérêt général.

La Commission est consciente que l'insertion du numéro d'identification du Registre national est un moyen permettant d'identifier le titulaire des certificats, une obligation imposée par la loi du 9 juillet 2001 *fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification*.

L'utilisation de l'EID et des titres de séjour électroniques pour étrangers à des fins d'authentification et de signature électroniques ne se limitant pas aux relations avec des organismes autorisés à se servir du numéro d'identification du Registre national, la Commission insiste sur la nécessité d'un règlement clair de la question.

Selon la Commission, deux solutions au moins semblent envisageables :

- ou bien régler la question de l'utilisation du numéro d'identification du Registre national repris dans les certificats par le biais d'une loi, en vertu de laquelle les destinataires non habilités à utiliser les numéros d'identification du Registre national seraient uniquement autorisés à se servir du numéro précité pour contrôler l'identité du titulaire lors de l'obtention du certificat, sans qu'il leur soit permis de traiter ce numéro d'identification à d'autres fins,
- ou bien ne plus reprendre ce numéro dans les certificats et lui substituer un numéro de certification unique, tout en développant au profit des titulaires d'une autorisation d'utilisation du numéro d'identification du Registre national une banque de données permettant d'effectuer la conversion, dans laquelle le numéro d'identification du Registre national correspondant à chaque numéro de certification serait mentionné en vue de l'identification univoque. De cette manière, les organismes habilités à se servir du numéro d'identification du Registre national pourraient l'y consulter.

2. En ce qui concerne les étrangers admis ou autorisés à séjourner dans le Royaume, l'article 6, § 9, de la loi du 19 juillet 1991 impose que le Roi étende l'application des dispositions des §§ 1 à 8 de ce même article aux permis de séjour délivrés à cette catégorie d'étrangers.

Selon des explications fournies de vive voix, ceci aurait été fait via l'arrêté royal du 8 octobre 1981 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*.

La Commission constate toutefois ce qui suit :

- Il ressort des travaux préparatoires que le § 9 évoqué plus haut est une reprise du § 6 de la précédente version de la loi, en vertu duquel le Roi pouvait, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, « *étendre l'application des dispositions des §§ 1 à 5 aux titres de séjour délivrés aux étrangers admis ou autorisés à séjourner dans le Royaume* »¹ - avec cette seule différence que le § 9 précité stipule que l'avis du comité sectoriel du Registre national doit être sollicité préalablement à cette extension par le Roi.
- La loi du 25 mars 2003 *modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et 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* a fondamentalement modifié le contenu de l'article 6, dans la précédente version duquel il n'était pas fait mention d'informations indifféremment lisibles à l'œil nu et de manière électronique, de données à caractère personnel uniquement lisibles de manière électronique, de « *clés d'identité et de signature* », de « *certificats d'identité et de signature* » ou d'un « *prestataire de service de certification accrédité* ».

Elle en infère qu'il est impossible, vu les modifications qui ont entre-temps été apportées au contenu de l'article 6 (§§ 1 à 8), d'assimiler l'extension à laquelle le Roi aurait jadis pu décider de procéder sur la base de l'article 6, § 6, de la (précédente version de la) loi du 19 juin 1991 à celle visée au § 9 de la version actuelle.

Contrairement à ce qui est prévu au § 9, aucun projet d'arrêté royal établi en vue d'une telle extension n'a jusqu'à présent été soumis pour avis à la Commission (agissant au nom du comité sectoriel du Registre national). Cette dernière constate qu'à défaut d'un tel arrêté, des titres de séjour électroniques ne peuvent pas être délivrés aux étrangers admis ou autorisés à séjourner dans le Royaume.

3. Il ressort en outre de la note que la délivrance des titres de séjour électroniques tend à permettre à la Belgique de se conformer au règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 *établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers*, en vertu duquel les Etats membres ont l'obligation de délivrer aux étrangers des titres de séjour conformes au modèle défini dans ledit règlement, un modèle qui se caractérise notamment par l'apposition de certaines mentions et la présence d'un « *espace réservé à la lecture machine* ». La Commission européenne a déjà adressé une mise en demeure à la Belgique parce qu'elle tardait à exécuter ce règlement.

La Commission constate que la Belgique devra s'attacher à adapter les titres de séjour délivrés mais estime que le règlement précité ne constitue pas une base réglementaire permettant la délivrance de titres de séjour électroniques. En effet, « *l'espace réservé à la lecture machine* » dont il est question dans l'annexe du règlement (cf. a) Description, point 10) ne vise manifestement pas une puce permettant d'apposer une signature digitale, de s'identifier et de s'authentifier électroniquement.

¹ Chambre, doc. 50, n° 2226/001, p.31

Ceci ressort du reste de la proposition de modification du règlement n° 1030/2002 présentée par la Commission (COM (2006) 110 final), qui tend à obliger à terme les Etats membres à délivrer aux étrangers des titres de séjour électroniques établis sur le même modèle. Selon cette proposition, la carte comporterait un support destiné au stockage d'une image de face et d'empreintes digitales. Les Etats membres auraient la possibilité d'y intégrer de surcroît une « *puce avec contact* » permettant d'avoir accès à des services en ligne. Ainsi que cela a déjà été dit, il ne s'agit que d'une proposition. Pour l'instant, il est impossible de prévoir quand elle débouchera sur une adaptation effective du règlement n° 1030/2002.²

4. Les motifs avancés à la page 1 de la note au Conseil des ministres pour procéder au remplacement du document actuellement délivré par un titre de séjour électronique coïncident avec ceux invoqués par le législateur belge dans le cadre de l'introduction de l'EID (accès à des services en ligne, simplification administrative) et témoignent par ailleurs de préoccupations identiques à celles qui sont à l'origine de l'adoption du règlement n° 1030/2002 par le législateur européen (lutte contre la contrefaçon et les falsifications). Ces finalités peuvent être considérées comme des finalités déterminées, explicites et légitimes au sens de l'article 4, § 1, 2°, de la LVP.

5. Les pages 3 à 7 de la note au Conseil des ministres sont consacrées à un exposé général des principes qui devront guider la sécurisation des nouveaux titres de séjour et leur production, et aux implications financières de cette possible mise en oeuvre.

Leur lecture révèle avant tout que l'infrastructure mise en place en vue de la délivrance de l'EID et l'expérience acquise à cette occasion (fabrication centralisée de la carte) seront exploitées au maximum dans le cadre de la délivrance des titres de séjour électroniques. Compte tenu du fait qu'en l'espèce, les principaux acteurs – les communes et les services du Registre national – seront les mêmes que dans le cadre de la délivrance de l'EID, et vu la quasi-similitude des deux opérations, l'utilisation à cette fin de l'infrastructure existante, qui a visiblement fait ses preuves jusqu'à présent, n'apparaît pas comme problématique aux yeux de la Commission. A sa connaissance, aucun problème ou incident de sécurité n'a été signalé.

Matériellement parlant, la carte elle-même tendra à être aussi semblable que possible à l'EID (matériau utilisé, impression, sécurisation). Cela s'avèrera toutefois impossible pour certaines cartes de séjour, dans l'état actuel de la législation, vu les règles contraignantes prévues en la matière par le règlement n°1030/2002.

Du point de vue réglementaire, si l'application des §§ 1 à 8 de l'article 6 est étendue aux titres de séjour électroniques comme indiqué au point 2, rien n'empêche, pour autant que la réglementation européenne (règlement n° 1030/2002) le permette, de faire en sorte que ces cartes de séjour se rapprochent aussi étroitement que possible de l'EID.

Par souci de complétude, la Commission renvoie aux considérations qu'elle a émises le 10 juin 2002 dans son avis n°19/2002 relatif au projet de loi *modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques*, qui prévoyait l'introduction de la EID. Les réflexions qu'elle a alors formulées demeurent certainement d'actualité en ce qui concerne la photo.

6. Il est à plusieurs reprises fait mention, à la page 6 de la note au Conseil des ministres, de l'insertion de données biométriques (photo et empreintes digitales).

Il est pour l'heure exclu, en l'absence d'une base légale, d'enregistrer des empreintes digitales sur la carte d'identité électronique pour étranger : ni la réglementation européenne ni la réglementation belge ne l'autorisent.

² Au demeurant, le Contrôleur européen de la protection des données a émis à son propos, le 16 octobre 2006, un avis critique dans lequel il recommande de surseoir à l'insertion d'une puce supplémentaire permettant d'accéder à des services en ligne et de procéder au préalable à une analyse approfondie des risques.

La Commission attire l'attention sur le caractère sensible de l'insertion éventuelle de telles données. A cet égard, il est permis de renvoyer à l'avis n° 3/2005 émis le 30 septembre par le Groupe 29 relativement à l'application du règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 *établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres*.³

7. A la page 7 (point 3) de la note au Conseil des ministres, il est fait état de la nécessité de mettre sur pied une nouvelle autorité de certification, pour permettre l'identification pratique et juridique nécessaire du "type de carte", autrement dit de manière à ce qu'une carte puisse immédiatement être identifiée comme une EID destinée aux Belges ou comme une carte électronique pour étrangers.

La Commission s'interroge sur l'utilité et la nécessité de cette mesure.

Dans le cadre de la simplification administrative, il est prévu que Belges et étrangers auront sans distinction accès à divers services en lignes. Dans toute une série de cas, il importe peu que celui qui a recours à un service en ligne soit un Belge ou un étranger. Dès lors, il semble dénué de pertinence de savoir si l'on a affaire au titulaire d'une EID ou au détenteur d'une carte de séjour électronique. Il est de surcroît signalé, en marge de ce qui vient d'être dit, qu'à l'ère « pré-électronique », lorsque la personne concernée devait s'identifier auprès d'une administration, celle-ci pouvait bien entendu déterminer sur-le-champ si elle était en présence d'un Belge ou d'un étranger, en se basant sur le document qui lui était soumis.

Des éclaircissements fournis de vive voix font apparaître que ce choix est dicté par des considérations d'ordre pratique. Il s'agit de ne pas compromettre le rythme auquel l'EID sera distribuée aux Belges. Cette opération doit être terminée en 2009, vu qu'à partir de cette date, il faudra procéder au remplacement des cartes d'identité électroniques délivrées en premier. Confier à la même autorité la certification des titres de séjour électroniques – dont le nombre est évalué à un demi-million – ferait peser une hypothèque sur le respect du calendrier fixé pour la délivrance de l'EID aux Belges.

La Commission en prend acte et constate que ces éclaircissements ne correspondent pas à ce qui est mentionné dans la note.

Si ces éclaircissements prévalent comme justification de la mise sur pied d'une autorité de certification spécifique pour les nouveaux titres de séjour, la Commission n'y trouve pas de motivation raisonnable et proportionnelle par rapport aux risques à faire peser sur le droit à la vie privée. Elle ne peut donc accepter l'instauration d'une autorité de certification des nouveaux titres de séjour distincte de celle opérant pour l'EID des Belges.

8. A la page 7, le point 4 de la note au Conseil des ministres traite de la rationalisation de la réglementation. A ce propos, la Commission renvoie à ce qu'elle a exposé au point 2 relativement à l'arrêté royal qui doit encore être pris en vue de l'exécution de l'article 6, § 9, de la loi du 19 juillet 1991.

³ Le Groupe 29 s'était déjà penché précédemment sur la problématique des données biométriques : voir le document de travail 12168/02/ FR GT 80 adopté le 1^{er} août 2003 et l'avis n° 7/2004 du 11 août 2004 *sur l'insertion d'éléments biométriques dans les visas et titres de séjour en tenant compte de la création du système européen d'information sur les visas*.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis favorable, sous réserve des remarques formulées ci-dessus et sans pour autant renoncer à rappeler que les textes législatifs nécessaires à la mis en œuvre des titres électroniques de séjour pour les étrangers doivent lui être préalablement soumis pour avis.

L'administrateur,

Le vice-président,

(sé) Jo BARET

(sé) Willem DEBEUCKELAERE