

Note sur l'échange transfrontalier de données du registre de la population

Pour l'approche administrative de la criminalité organisée



Table des matières

Description générale	3
1 Cadre juridique	5
1.1 Réglementation internationale et européenne	5
1.2 Belgique	6
1.2.1 Usage national de données des registres de la population et du Registre national dans le cadre de l'approche administrative	6
1.2.2 Délivrance de données du registre de la population et du Registre national à (au maire d') une commune allemande ou néerlandaise	7
1.2.3 Délivrance de données par d'autres services de communes belges à (au maire d') une commune allemande ou néerlandaise	8
1.3 Allemagne	9
1.3.1 Usage national de données du registre de la population dans le cadre de l'approche administrative	9
1.3.2 Délivrance de données du registre de la population par les Meldebehörde de la commune allemande à (au maire d') une commune belge ou néerlandaise	9
1.3.3 Délivrance de données par d'autres services de communes allemandes à (au maire d') une commune belge ou néerlandaise	10
1.4 Pays-Bas	11
1.4.1 Usage national de données du registre de la population dans le cadre de l'approche administrative	11
1.4.2 Délivrance de données du registre de la population par le Service des Affaires civiles ou Affaires publiques de la commune néerlandaise à (au maire d') une commune belge ou allemande	11
1.4.3 Délivrance de données du registre de la population par d'autres services de la commune néerlandaise à (au maire d') une commune belge ou allemande	12
2 Conséquences pratiques	14
3 Conclusion	15

*Le contenu de ce rapport représente les points de vue de l'auteur et relève de sa seule responsabilité.
La Commission européenne n'accepte aucune responsabilité pour l'utilisation qui peut être faite des informations qu'il contient.*

Description générale

Les informations sur les noms et lieux de résidence des habitants forment une base nécessaire dont toute administration publique doit disposer pour pouvoir accomplir ses tâches efficacement. Les données collectées par l'état civil constituent donc une base importante pour les mesures pour la lutte contre la criminalité organisée dans le cadre de l'approche administrative.

La notion de données du registre de la population englobe donc les données personnelles que les autorités nationales traitent pour exécuter leurs tâches efficacement. Il s'agit en fait du nom et de l'adresse d'une personne. D'autres données sont aussi collectées, comme la date de naissance, le lieu de résidence, la nationalité ou l'état civil d'une personne. La collecte et le traitement de ces données sont traités et régulés distinctement dans les trois pays. Les systèmes judiciaires des trois pays examinés convergent toutefois partiellement via les prescriptions légales de l'UE du Règlement général sur la protection de données à caractère personnel (RGPD).

Néanmoins, souvent les moyens de transmettre des informations dans son propre pays et de transmettre des informations à des acteurs étrangers varient souvent. Même les autorités qui doivent tenir les registres à jour diffèrent. Par exemple, en Allemagne les bureaux d'enregistrement (*Meldebehörden*) en sont responsables. En Belgique, il existe à la fois un registre central national (le Registre national) et des registres de la population communaux. Aux Pays-Bas, la charge d'un tel registre incombe aux communes. En général, il existe deux possibilités pour transmettre les données du registre national à des autorités étrangères :

1. Transfer des données par le service des affaires de la population à une municipalité étrangères;
2. Transfer par d'autres services d'une municipalité à une municipalité étrangère.

En premier lieu sera évoqué le cadre légal pour l'échange de données du registre de la population en vertu de la législation de l'UE. Ensuite sont expliqués pour chaque pays les moyens nationaux d'échange de telles données dans le cadre de l'approche administrative de la criminalité, tout comme les moyens d'un échange international à cette fin en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas. De plus, les conséquences pratiques de ces résultats seront évoquées en détail. Enfin, les principaux résultats de l'étude seront présentés avec d'éventuelles conclusions.



1 Cadre juridique

Cette partie contient d'abord une explication sur l'impact et l'influence du Règlement général sur la protection de données à caractère personnel en tant que décision uniforme qui a créé un cadre supranational pour l'échange de données personnelles. Ensuite une description des moyens d'échange nationaux et internationaux en ce qui concerne les possibilités en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne en vue de l'approche administrative de la lutte contre la criminalité organisée.

1.1 Réglementation internationale et européenne

Contrairement à beaucoup d'autres domaines juridiques qui sont importants pour l'échange d'informations lors de la lutte contre la criminalité organisée, la législation en termes de registres de population n'a pas encore été harmonisée dans le cadre du droit de l'UE. Étant donné que la notification de données contient inévitablement des données personnelles, le traitement de ces données est subordonné au Règlement général européen sur la protection de données à caractère personnel.

Le traitement de données du registre de la population relève donc en principe du champ d'application du Règlement général sur la protection de données à caractère personnel. En particulier, le principe de la limitation de la finalité procure une restriction légale de l'échange de ces informations. En conséquence, tout autre traitement de données doit en principe être compatible avec l'objet initial de la collecte.¹ La conception et la spécification par exemple des bases légales relèvent néanmoins aussi de la tâche des États membres.² Le cadre juridique du Règlement général sur la protection de données à caractère personnel doit donc à son tour être considéré en lien avec la réglementation nationale qui est définie ci-après.

En conséquence, le transfert et la retransmission de données du registre de la population peuvent dans certains cas donner lieu à des objections juridiques. Le principe de la limitation de la finalité du Règlement général sur la protection de données à caractère personnel impose par exemple déjà des limites à une transmission. De ce fait, une retransmission à d'autres fins que l'objet de transmission initial n'est possible que dans certains cas. Contrairement au droit fiscal (cf. Note sur les impositions) il n'existe dans le domaine du droit d'enregistrement dans aucun des pays un principe de procuration en vertu duquel les données

peuvent être transmises à d'autres fins que l'objet initial de la transmission. En outre, les bases légales nationales respectives ne peuvent pas non plus être contournées dans ce domaine dans la mesure où ils ne permettent pas de transmission directe à des communes étrangères.

Ces normes font en sorte que le transfert par une autorité étrangère à une autre autorité publique étrangère soit inadmissible si la demande directe des informations n'était pas possible. Seulement si l'autorité étrangère à qui les données du registre de la population peuvent être envoyées aurait elle-même accès aux registres de l'état civil, une retransmission à d'autres autorités étrangères pourrait être possible.

Enfin, le nouveau Traité de police Benelux pourrait de créer de nouvelles opportunités pour la Belgique et les Pays-Bas pour échanger les données des registres de la population. Le traité pourvoit par exemple à un accès direct réciproque des autorités de sécurité et du maintien de la loi à leurs registres de la population réciproques à condition que les parties concluent à cette fin une convention en vue d'établir les droits et les obligations des parties.³

¹ Art. 5 I b), 6 IV RGPD.

² Art. 6 I 1 e), II, III 1 b), 3 RGPD.

³ Art. 17 alinéa 1,2 Traité de police Benelux.

1.2 Belgique

1.2.1 Usage national de données des registres de la population et du Registre national dans le cadre de l'approche administrative

La Belgique dispose à la fois d'un registre national et de registres de la population. Ces deux registres contiennent les données personnelles des citoyens belges et des étrangers enregistrés dans les communes belges. Le registre national est un service du Service Public Fédéral et est nourri par les registres de la population, que chaque municipalité tient séparément. Ces deux types de registres de population ont des règles différentes concernant les possibilités de fournir des informations à d'autres autorités.

a. Le Registre national

Le Registre national est la base de données centrale qui est nourrie par les registres de la population et certains autres registres. Le registre contient les données personnelles de citoyens belges et d'étrangers qui séjournent dans les communes belges et qui ont une autorisation pour s'établir ou demeurer en Belgique. Le Registre national des personnes physiques est un système de traitement d'informations qui garantit l'insertion, la mémorisation et la communication d'informations concernant l'identification de personnes physiques.⁴ L'un des objets du Registre nationale st par exemple de mettre à disposition des autorités publiques une base de données nationale en facilitant l'échange d'informations entre les administrations.

L'accès aux informations du Registre national et la communication de ces données sont strictement réglementés par des normes légales et réglementaires,⁵ ce qui vise évidemment à faire en sorte que les informations sur les personnes physiques demeurent confidentielles.

Seules les autorités, les instances et les personnes qui ont été spécifiquement mandatées par la loi, par le Roi ou par le Registre national peuvent consulter les données de tiers qui sont stockées dans le Registre national. En outre, la consultation doit aussi avoir lieu dans le cadre des objets spécifiques pour lesquels le mandat d'accès ou de communication a été donné. Les autorités publiques belges peuvent de la sorte accéder à des données auxquelles elles sont mandatées pour les connaître en vertu d'une disposition légale.⁶ Les communes belges ont reçu un tel mandat en vue de l'exécution des tâches qui leur ont été confiées. Les communes ont reçu un mandat pour les données suivantes:

- Le nom et les prénoms
- Le lieu et la date de naissance
- Le sexe
- La nationalité
- Le lieu de résidence principal
- L'état civil
- La composition du foyer
- Le concubinage légal.

Ces données sont également disponibles pour les communes dans le cadre des tâches communales en vue des pouvoirs de police administratifs d'une commune, comme la prévention et la lutte contre les troubles de l'ordre public. De ce fait, non seulement certains officiers habilités aux registres de l'état civil ont accès aux données du Registre national, mais également les fonctionnaires qui sont mandatés pour le maintien administratif et l'approche administrative pourront utiliser les données du Registre national dans le cadre de leurs tâches.

Les employés qui ont accès au Registre national sont tenus au secret professionnel et peuvent donc être personnellement tenus responsables.⁷ Les employés des pouvoirs publics qui ont accès aux données du Registre national sont donc informés sur leurs responsabilités en qualité de responsable des traitements, par l'intermédiaires de notes internes, circulaires et d'autres moyens de communication.

b. Registres de la population

Chaque commune belge doit tenir un registre de la population dans lequel figurent les Belges et les étrangers qui ont été autorisés à séjournier pendant plus de trois mois en Belgique ou qui sont mandatés pour s'y établir. Les communes et les officiers de l'état civil sont chargés de la mise à jour des registres de la population.⁸ De ce fait, les données du registre de la population sont un peu plus étendues que les données du Registre national, étant donné que les registres de la population contiennent aussi les étrangers qui ont l'autorisation ou le mandat pour séjournier plus de trois mois sur le territoire de la Belgique.

Les employés de la commune et les officiers de l'état civil communiqueront les informations qu'ils reçoivent au Registre national. Les informations dans un registre de la population seront en grande mesure similaires aux informations dans le Registre national. La plus grande différence est qu'un registre de la population ne porte que sur la population d'une seule commune, tandis que le Registre national contient les informations sur les habitants de toutes les communes.

Chaque personne et donc aussi chaque commune belge peut présenter une demande écrite et signée pour obtenir

⁴ Art. 1 Loi sur le Registre national.

⁵ Loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

⁶ Art. 5 Loi sur le Registre national.

⁷ Art. 13 Loi sur le Registre national.

⁸ Art. 4 Loi sur le Registre national.

un extrait du registre de la population d'un tiers. La délivrance doit cependant être prescrite ou admise par ou en vertu de la loi.⁹ En principe, les personnes privées sont interdites de consulter les registres et d'obtenir des informations du registre de la population. La consultation n'est autorisée qu'à des services communaux pour une administration interne. Les tiers ne peuvent donc obtenir un extrait que si cela est prescrit ou admis par ou en vertu de la loi, ce qui comprend entre autres des demandes qui sont nécessaires pour l'exécution ou la poursuite d'une procédure du Code civil, du Code judiciaire et du Code de procédure pénale.

En outre, il faut interpréter les droits conférés dans le Décret royal sur le Registre de la population en lien avec la législation sur le respect de la vie privée en vigueur et en particulier avec les critères du Règlement général sur la protection de données à caractère personnel. Le Décret royal sur le Registre de la population ne pourra donc être appliqué que dans la mesure où il ne viole pas la législation sur le respect de la vie privée.

Les communes belges qui veulent faire une demande auprès d'une autre commune seront considérées comme un tiers. Elles ne pourront donc obtenir un extrait du registre de la population que si cela est nécessaire pour la poursuite d'une procédure, notamment en vertu du Code civil, du Code judiciaire et du Code de procédure pénale. La disposition de « notamment » semble offrir un espace pour transmettre un tel extrait également dans le cadre de l'approche administrative. Après avoir interrogé les services de l'autorité chargée de la Protection de données à caractère personnel, cette lecture semble relativement improbable. En conséquence, les demandes dans le cadre de l'approche administrative ne relèveront donc pas de cette disposition et les communes belges ne peuvent en principe pas obtenir un extrait du registre de la population d'une autre municipalité.

1.2.2 Délivrance de données du registre de la population et du Registre national (au maire d') une commune allemande ou néerlandaise

a. Données du Registre national

Les autorités étrangères ne figurent pas dans la liste des entités qui ont accès au Registre national après un mandat du ministre de l'intérieur. De ce fait, elles ne peuvent actuellement pas accéder aux données du Registre national. Si un accord multilatéral est signé et ratifié qui stipule que les administrations étrangères peuvent dans le cadre de certaines activités, comme l'approche administrative, accéder au Registre national, les autorités étrangères pourraient avoir accès.

Un tel accès servirait aux différentes applications des pouvoirs publics belges. Les autorités étrangères peuvent par exemple avoir le moyen d'obtenir un aperçu de toutes les sociétés et entreprises dans lesquelles un ressortissant est impliqué. Cependant, pour pouvoir faire usage de cette application, l'autorité étrangère est tenue d'être informée sur le registre national du sujet. Ce ne sera souvent pas le cas et il sera donc pour les communes étrangères impossible d'avoir un aperçu de toutes les entreprises dans lesquelles un ressortissant est impliqué.

Une autre piste éventuelle est qu'une commune belge demande des données du Registre national pour les communiquer ensuite à des communes étrangères. La Commission de la protection de la vie privée (le précurseur de l'Autorité de la protection de données) jugeait cependant qu'en principe une autorité qui a eu une autorisation pour accéder au Registre national, ne peut pas communiquer les données à des tiers qui n'ont eux-mêmes pas obtenu d'autorisation d'accès.¹⁰ Selon la Commission, une communication de données à des tiers ne peut être considérée « qu'à titre très exceptionnel » dans la mesure où cela se produit « dans le cadre de l'exercice de mandats qui relèvent des pouvoirs légaux de l'autorité mandatée » et, surtout, « à condition que les décrets royaux qui donnent accès au Registre national définissent les modalités de ce processus. »

b. Données des registres de la population

Les communes étrangères peuvent aussi essayer d'obtenir des informations sur le lieu de résidence et l'état civil d'un citoyen, par l'intermédiaire d'une copie du registre de la population. Une telle demande n'est possible que si les informations nécessaires ne peuvent pas être obtenues auprès du Registre national.¹¹

Pour des raisons de protection de la vie privée, la communication d'informations des registres de la population est subordonnée à des conditions très strictes. En vertu du Décret royal du 16 juillet 1992 concernant l'obtention d'informations des registres de la population et du registre des étrangers, une adresse ne peut être communiquée à un tiers qu'en recourant à une disposition légale ou réglementaire pour appuyer la demande.

Une autorité étrangère qui procède à une demande auprès d'une commune belge sur un habitant de cette commune, doit être considérée comme un tiers. Les tiers peuvent obtenir un extrait des registres si la délivrance de ce document est prescrite par ou en vertu de la loi. Cela permet de ne délivrer qu'une copie que si la copie est nécessaire pour une

⁹ Art. 3 Décret royal concernant l'obtention d'informations du registre de la population et du registre des étrangers.

¹⁰ Commission consultative pour la protection de la vie privée, conseil no 86/045 du 23 avril 1986.

¹¹ Service Public Fédéral Affaires intérieures : Consignes générales concernant la tenue des registres de la population, https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/nl/bev/onderrichtingen/onderrichtingen-bevolking-31032019.pdf.

procédure stipulée par une règle légale. À défaut de disposition légale ou réglementaire à titre de justification, les communes belges ne peuvent pas délivrer d'informations de leurs registres de la population à des autorités étrangères.

1.2.3 Délivrance de données par d'autres services de communes belges à (au maire d') une commune allemande ou néerlandaise

En ce qui concerne la retransmission d'informations des registres de la population, il faudra satisfaire aux principes de traitement de données et de délivrance. En particulier, les principes de limitation de la finalité et la nécessité d'une base légale pour la retransmission de données formeront un problème pour la transmission de données des registres de la population. Une base d'autorisation manque dans le droit belge ce qui conduit au fait qu'il est pour d'autres services de communes belges impossible de retransmettre des données du registre de la population.

En conséquence, la seule possibilité qui existe actuellement pour les communes étrangères d'obtenir des informations du registre de la population et du Registre national, est de le demander à la personne concernée elle-même si elle demande par exemple un permis ou s'inscrit dans la commune, car les personnes concernées peuvent demander un extrait du registre de la population auprès de leur commune belge, qui contient les données suivantes:

- Le nom et les prénoms
- La date et le lieu de naissance
- Le numéro du Registre national
- Le lieu de résidence
- L'État civil
- La profession
- La nationalité.

1.3 Allemagne

1.3.1 Usage national de données du registre de la population dans le cadre de l'approche administrative

Il n'existe pas de registre de la population central en Allemagne. Les registres de la population sont tenus par chaque commune distinctement en Allemagne.¹² En raison de leur intérêt pour l'administration publique, les autorités publiques et jusque dans certains aussi les acteurs privés, peuvent obtenir un accès aux données enregistrées. Dans le cas des bureaux d'enregistrement (*Meldebehörde*) (le service responsable au sein de la commune), les données sont protégées contre un traitement illicite par des employés au moyen du secret d'enregistrement.¹³ Les données enregistrées peuvent en particulier être transmises dans les cas suivants:

- Un échange réciproque entre les *Meldebehörden*¹⁴
- Une transmission aux autorités allemandes dans la mesure où la transmission est nécessaire pour accomplir les tâches de l'autorité destinataire¹⁵
- Un échange de données limitées avec des personnes privées consécutivement à une demande d'obtention de données¹⁶
- Un échange de données plus détaillées à des personnes privées après une demande d'obtention de données plus détaillées, à quel effet un intérêt justifié doit être démontré qui est par exemple présent en cas d'une créance en cours à l'encontre du ressortissant.¹⁷

Les principes légaux importants pour l'admissibilité de la transmission de ces données sont surtout le principe de limitation de la finalité du Règlement général sur la protection de données à caractère personnel et la législation sur l'enregistrement.¹⁸ De plus, selon la juridiction constante de la Cour constitutionnelle allemande, chaque transmission de données personnelles constitue une infraction aux droits constitutionnels et la transmission nécessite de ce fait sa propre base juridique pour la transmission.¹⁹

Plus l'objet du traitement souhaité des données par la commune diffère de l'objet initial du traitement des données demandées, plus le traitement par la commune est problématique. S'il n'existe pas de base juridique pour la transmission, la transmission doit donc être arrêtée.

¹² § 1 MG NRW, § 3 I OBG NRW iVm § 1 BMG.

¹³ § 7 I BMG.

¹⁴ § 33 BMG.

¹⁵ § 34 BMG.

¹⁶ § 44 BMG.

¹⁷ § 45 BMG.

¹⁸ §§ 5,41,47 BMG.

¹⁹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020, - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 212 f.

1.3.2 Délivrance de données du registre de la population par les *Meldebehörde* de la commune allemande à (au maire d') une commune belge ou néerlandaise

Les communes étrangères peuvent demander des informations sous les mêmes conditions que les personnes privées en Allemagne. Quant aux informations qui sont disponibles après une demande d'accès au registre de la population allemande, il faut faire une différence entre les informations simples et les informations plus détaillées du registre de la population. De plus, l'EURIEC estime que les acteurs publics étrangers doivent également dans le domaine des activités qui relèvent entièrement ou partiellement du champ d'application du droit de l'Union, être traités sur pied égal avec les acteurs nationaux.

Simple demande (*Einfache Melderegisterauskunft*)

Une demande d'informations sur l'état civil d'une personne n'est possible que si l'identité de la personne sur laquelle les informations sont demandées, peut être clairement établie. À cette fin, la demande doit contenir des informations à l'aide desquelles la personne peut être explicitement identifiée, comme le patronyme, un patronyme antérieur ou le prénom, la date de naissance, le sexe ou l'adresse.²⁰

Si ces conditions sont remplies, il est en principe permis de délivrer des informations simples du registre de la population qui comprennent:²¹

- Le patronyme
- Les prénoms
- Les adresses actuelles
- En cas de décès de la personne, le fait que la personne soit décédée.

Demande plus détaillée (*Erweiterte Melderegisterauskunft*)

Si un intérêt justifié est démontré, les informations suivantes peuvent également être délivrées sur:²²

- Les patronymes antérieurs
- La date et le lieu de naissance, en cas de naissance à l'étranger, également le pays de naissance
- L'état civil, limité au mariage ou non ou à un pacs
- Les nationalités actuelles
- Les adresses précédentes
- Le nom et les prénoms, ainsi que l'adresse du représentant légal
- Le nom et les prénoms et l'adresse du conjoint (de la conjointe) ou du partenaire.

Le but d'introduire des créances à l'encontre de la personne concernée constitue par exemple un intérêt licite, mais une

²⁰ § 44 III Nr. 1 BMG.

²¹ § 44 I BMG.

²² § 45 I BMG.

enquête générale sur un demandeur dans le cadre de procédures de permis ne l'est en revanche pas.

Dans le cas à la fois d'une demande détaillée et d'une demande simple sur le registre de la population, l'obligation d'informer la personne concernée conformément à l'article 14 I, II, IV RGPD peut être limitée. L'obligation peut par exemple être limitée si l'information communiquée à la personne concernée porterait préjudice à un intérêt juridique, par exemple dans le cadre de l'exercice des règles légales, sauf si l'intérêt justifié de la personne concernée prévaut lors de l'obligation d'information.²³

Frais et un exemple d'une demande

La loi ne stipule pas sous quelle forme les informations du registre de la population sont délivrées. En règle générale, les informations doivent être demandées par écrit. Dans les grandes communes (p.ex. Aix-la-Chapelle, Bonn, Cologne) il est possible de demander des informations par voie électronique. Pour les informations du registre de la population, une indemnité est demandée qui doit habituellement être payée à l'avance. L'indemnité varie par commune. Pour les demandes individuelles de communes étrangères, l'EURIEC a élaboré un formulaire standard qui peut être téléchargé sur le site de l'EURIEC.

Il est également possible de demander à la commune de vérifier sur place si la personne recherchée habite réellement à l'adresse et de procéder donc à un contrôle de domicile. Les communes ne peuvent cependant répondre à une telle demande que dans le cadre de leur capacité d'effectifs. En fonction des efforts qui doivent être déployés à cet effet, une indemnité distincte sera comptée.

Uniformisation des autorités nationales et étrangères pour les activités qui tombent dans le champ d'application du droit de l'Union

Dans le domaine du droit aux données des registres de la population, les autorités publiques étrangères des États membres de l'Union européenne peuvent selon l'EURIEC, être mises à égalité avec les autorités allemandes à condition cependant que l'autorité étrangère qui demande les informations doive exercer une activité qui relève entièrement ou partiellement du champ d'application du droit de l'Union.²⁴ Selon l'EURIEC, le champ d'application du droit de l'Union est déjà d'application si l'autorité vise l'amélioration de l'effet sur le marché interne. En conséquence, on peut argumenter pour les pouvoirs de beaucoup d'autorités publiques étrangères qu'ils agissent dans les limites du champ d'application du droit de l'Union.

Pour autant nécessaire pour l'accomplissement des tâches de l'autorité publique étrangère, les *Meldebehörde* allemands peuvent transmettre les données suivantes:²⁵

- Le patronyme
- L'adresse actuelle et précédente, lieu de séjour principal et second lieu de séjour
- La date d'inscription, date de dernier départ d'un logement en Allemagne et date de dernier déménagement de l'étranger
- La date et le lieu de naissance et en cas de naissance à l'étranger, également le pays
- Le sexe
- Pour le représentant légal, patronyme, prénoms, adresse, date de naissance et date de décès
- Les nationalités actuelles
- L'état civil, en cas d'époux ou de partenaires, en outre la date, le lieu et le pays de mariage ou de conclusion du pacs
- La date et le lieu de décès et en cas de décès à l'étranger, également le pays.

1.3.3 Délivrance de données par d'autres services de communes allemandes à (au maire d') une commune belge ou néerlandaise

Les principes susmentionnés de traitement de données et de délivrance de données, comme le principe de la limitation de la finalité et la nécessité d'une base légale, sont également applicables à la transmission de données des registres de la population allemands par d'autres services de communes allemandes à des communes belges ou néerlandaises.

La loi allemande ne contient pas de base de procuration qui permet expressément la retransmission de données à des communes étrangères. Dans de rares cas, il est possible de transmettre des informations dont une commune allemande dispose en tant que *Meldingsbehörde* à des autorités étrangères, sur la base d'une procuration (cf. ci-après).²⁶ En général, les bases de procuration qui permettent le transfert d'informations à des communes étrangères de manière explicite et sans évoquer, font en l'occurrence défaut.

De plus, le principe de la limitation de la finalité du Règlement général sur la protection de données à caractère personnel fait obstacle à une transmission, lorsque l'usage voulu des données par la commune étrangère n'aura pas lieu pour le même objet que pour lequel les données sont déjà utilisées par la commune allemande. Les changements d'objet ne sont en l'espèce possibles que de façon limitée.

En conséquence de ces obstacles juridiques, une transmission de données des registres de la population par d'autres services de communes allemandes n'est en général pas possible, principalement parce qu'il n'existe pas de bases explicites pour une transmission d'informations.

23 § 45 II BMG, § 44 V BMG.

24 § 35 Nr. 1 iVm § 34 I 1 BMG.

25 § 34 I 1 BMG.

26 Bspw. über § 35 BMG iVm § 34 BMG.

1.4 Pays-Bas

1.4.1 Usage national de données du registre de la population dans le cadre de l'approche administrative

L'enregistrement de base de données personnelles est défini aux Pays-Bas dans une loi sectorielle spécifique, la Loi sur l'enregistrement de base de données personnelles (*Wet Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP)*). Cette loi établit les règles pour l'utilisation et la délivrance de données du registre de la population. Le Maire et la Municipalité sont responsables de la mise à jour des données personnelles de ressortissants dans l'enregistrement de base.²⁷

L'objet primaire de la tenue à jour d'un enregistrement de base de données personnelle est de procurer de telles données aux autorités publiques dans la mesure où ces données sont nécessaires pour accomplir leur tâche.²⁸ L'Association néerlandaise pour les affaires civiles (*Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)*) a dressé des documents à l'aide desquels les fonctionnaires des Affaires civiles ou Affaires publiques peuvent décider si une demande de données de l'enregistrement de base, peut être honorée.²⁹ Il en ressort qu'une demande nationale de données BRP doit remplir trois conditions :

1. Le demandeur est-il une *autorité publique*?
2. La demande est-elle faite dans le cadre de *l'exécution d'une tâche attribuée au demandeur*?
3. Les données sont-elles nécessaires pour l'exécution de la tâche?

Dans la contribution de la NVVB il est également référé au Règlement général sur la protection de données à caractère personnel (RGPD).³⁰ Ce règlement européen est, comme déjà évoqué, applicable à l'échange de données de l'enregistrement de base. La principale condition pour une délivrance à une autorité publique néerlandaise est que la délivrance soit *nécessaire pour l'exécution d'une tâche attribuée au demandeur*. Si cette condition est remplie, il est également question d'une base de traitement légitime dans le cadre du RGPD.³¹ La NVVB réfère expressément au principe du RGPD d'un traitement de données minimum.³² La partie émettrice doit toujours vérifier les données qui sont nécessaires dans un cas spécifique. Il n'est pas permis de délivrer davantage de données que nécessaires pour

l'objet pour lequel les données sont sollicitées. Lors d'une demande de date de naissance, on ne peut par exemple communiquer sans plus le nom du partenaire.

Dans le cadre de l'approche administrative de la criminalité organisée, cela signifie que d'autres services au sein de la commune ou d'autres communes peuvent solliciter des données du registre de la population lorsque ces données sont nécessaires pour le bon accomplissement de leur tâche. Chaque demande doit être séparément examinée en fonction des critères imposés. S'il s'agit d'une demande de données à grande échelle de l'enregistrement de base (plus de 5 000 par an), la Municipalité refuse la demande.³³ Le Ministre peut en revanche approuver une telle demande à l'aide d'un décret d'autorisation.³⁴

1.4.2 Délivrance de données du registre de la population par le Service des Affaires civiles ou Affaires publiques de la commune néerlandaise à (au maire d') une commune belge ou allemande

L'Enregistrement de base de données personnelles néerlandais a pour objet de non seulement procurer de telles données aux autorités publiques néerlandaises, mais aussi de les procurer à des tiers dans les cas désignés par ou en vertu de la Loi BRP.³⁵ D'abord un certain nombre de catégories de tiers ont été désignées lors du Décret BRP,³⁶ qui n'inclut pas les autorités publiques étrangères comme des communes belges ou allemandes. Les communes néerlandaises peuvent cependant désigner des catégories de tiers et les activités réalisées par des tiers dans leur Règlement de délivrance de données communal BRP au profit desquelles les données de l'enregistrement de base peuvent être délivrées.³⁷

Pour intégrer la délivrance à une autorité publique de l'UE (comme une commune belge ou allemande) au profit de l'approche administrative de la criminalité organisée dans le règlement communal, un certain nombre de conditions doivent être remplies. Une délivrance n'est possible que si :³⁸

1. les activités réalisées par le tiers servent un **intérêt social impératif** pour la commune néerlandaise, et
2. la délivrance est nécessaire pour représenter **l'intérêt justifié du tiers et l'intérêt des droits fondamentaux et libertés de la personne inscrite** n'entrave pas la délivrance.

La casuistique de l'EURIEC montre, qu'en dépit du moyen qui existe, les communes néerlandaises n'ont pas retenu une

²⁷ Art. 1.4 BRP.

²⁸ Art. 1.3 alinéa 1 BRP.

²⁹ 'Schema verzoeken om schriftelijke gegevensverstrekking uit de basisregistratie personen' (Schéma de demandes de délivrance de données de l'enregistrement de base de données personnelles) 2019, p. 1.

³⁰ 'Schema verzoeken om schriftelijke gegevensverstrekking uit de basisregistratie personen' 2019, p. 5.

³¹ Art. 6 alinéa 1 sous e RGPD.

³² 'Schema verzoeken om schriftelijke gegevensverstrekking uit de basisregistratie personen' 2019, p. 5.

³³ Art. 3.5 alinéa 4 BRP joint à l'art. 40 Décret BRP.

³⁴ Art. 37 alinéa 1 Décret BRP.

³⁵ Art. 1.3 alinéa 2 BRP.

³⁶ Art. 3.6 alinéa 1 sous a joint à l'alinéa 2 BRP.

³⁷ Art. 3.9, alinéa 2 Loi BRP.

³⁸ Art. 3.9, alinéa 2 Loi BRP.

telle disposition dans leur règlement communal. L'EURIEC a de ce fait élaboré un manuel à l'aide duquel les communes néerlandaises peuvent consulter les critères visés supra pour intégrer dans leur règlement communal la délivrance de données BRP à une autorité publique de l'UE (dont les communes belges ou allemandes).³⁹ Il y a déjà quelques communes néerlandaises qui adapteront leur règlement communal à l'aide de ce manuel de l'EURIEC. Cela conduira au fait qu'après l'entrée en vigueur de ces nouveaux règlements communaux, les communes belges ou allemandes peuvent s'adresser à ces communes néerlandaises en leur demandant des données BRP.

Quelles données ?

Il s'agit de données de personnes inscrites à l'égard desquelles le Maire et la Municipalité sont responsables pour la mise à jour de la liste de personnes. Dans le cadre d'une délivrance à une autorité publique de l'UE chargée de l'approche administrative de la criminalité organisée ou la lutte contre, seules les données suivantes peuvent être délivrées :⁴⁰

- le nom et le sexe
- le patronyme du conjoint / partenaire / ancien conjoint / ancien partenaire
- l'utilisation par la personne inscrite du patronyme du conjoint / partenaire / ancien conjoint / ancien partenaire
- l'adresse
- la mise à jour de la commune
- la date de naissance et la date de décès.

Comment les données sont-elles délivrées ?

La commune néerlandaise communique les données du BRP par écrit à l'autorité publique de l'UE.

Obligation de journalisation

La commune néerlandaise qui est responsable de la délivrance de données conserve pendant vingt ans suivant la délivrance à une autorité publique étrangère de l'UE les annotations de la délivrance (obligation de journalisation).⁴¹ Le citoyen a pendant vingt ans le droit de consulter les annotations de la délivrance à une autorité publique étrangère de l'UE.⁴²

Réception par l'autorité publique étrangère de l'UE

Les données délivrées arrivent dans un environnement (un traitement de données personnelles) de l'autorité publique étrangère concernée de l'UE qui est responsable du traitement aux termes du RGPD.

Par la suite, le RGPD et la Loi d'application du RGPD du pays concerné sont applicables au traitement, ce qui implique

que le destinataire doit remplir les critères que le RGPD et la Loi d'application du RGPD imposent en ce qui concerne le traitement de données personnelles. Il s'agit de critères, comme une base de traitement licite, l'examen du principe de proportionnalité et de subsidiarité, tout comme d'autres critères qui sont imposés au traitement de données personnelles.

Les autorités publiques destinataires font en sorte qu'elles remplissent les critères du RGPD en tant que responsables du traitement et qu'elles puissent le démontrer. L'EURIEC conseille à la commune d'émission néerlandaise de joindre une lettre de garantie à la délivrance. Dans cette lettre de garantie la commune impose des conditions à la délivrance des données BRP et donne une explication sur l'enregistrement néerlandais de la délivrance (obligation de journalisation).

L'autorité publique destinataire est tenue au principe de la limitation de la finalité en vertu du RGPD,⁴³ ce qui implique que les données ne peuvent pas simplement être transmises à d'autres autorités.

1.4.3 Délivrance de données du registre de la population par d'autres services de la commune néerlandaise à (au maire d') une commune belge ou allemande

Comme indiqué au paragraphe 1.4.1., les (services des) autorités publiques néerlandaises peuvent demander des données du registre de la population si elles en ont besoin pour l'exercice de leur tâche. La Loi relative à l'échange de données du registre de la population ne contient pas de disposition de secret explicite dans le cadre de ces informations, mais il existe cependant une obligation de secret générale en ce qui concerne les données administratives.⁴⁴ Cette obligation de secret est valable pour tout un chacun qui est impliqué dans l'exercice de la tâche d'une autorité administrative.⁴⁵ Cela ne concerne pas une obligation de secret absolue, mais elle n'est valable que pour les informations dont on « connaît ou est raisonnablement censé supposer le caractère confidentiel ». ⁴⁶ L'obligation de secret n'est pas d'application si le besoin de communication découle de la tâche de l'établissement ou du fonctionnaire concerné.⁴⁷ La communication est nécessaire, si elle est nécessaire pour un bon accomplissement de la tâche administrative.⁴⁸

Cela s'inscrit dans le cadre des bases légales en vertu du RGPD. Une délivrance de données personnelles n'est auto-

³⁹ Référence au manuel.

⁴⁰ Art. 3.9, alinéa 4 Loi BRP.

⁴¹ Art. 3.11, lid 1 Loi BRP.

⁴² Art. 3.22, lid 1 Loi BRP.

⁴³ Art. 6 RGPD.

⁴⁴ Art. 2:5 Loi générale sur le droit administratif (Awb).

⁴⁵ Art. 2:5 alinéa 1 Awb.

⁴⁶ Art. 2:5 alinéa 1 Awb.

⁴⁷ Art. 2:5 alinéa 1 Awb.

⁴⁸ Étude Partie générale, art. 2:5 Awb, note 2.4.2.

risée que si cela relève de l'une des bases légales du RGPD, par exemple une délivrance obligatoire en vertu de la loi ou une délivrance qui est nécessaire pour l'accomplissement d'une tâche d'intérêt général ou d'une tâche dans le cadre de l'exercice de l'autorité publique.⁴⁹ Il n'existe pas d'obligation légale pour les services communaux pour délivrer des données personnelles à une autre commune (étrangère) au profit d'une approche administrative. La possibilité reste donc de délivrer si cela est nécessaire pour l'accomplissement d'une tâche d'intérêt général ou pour une tâche dans le cadre de l'exercice de l'autorité publique. Il ne sera pas vite question d'une tâche en vertu du droit européen ou néerlandais pour laquelle il est nécessaire de délivrer des données personnelles à une commune étrangère dans le cadre d'une approche administrative de la criminalité organisée. En outre, le principe de limitation de la finalité du RGPD doit être respecté.⁵⁰ Le principe de limitation de la finalité ne permet en principe pas d'autre usage que celui pour lequel le service émetteur néerlandais a collecté les données. Pour procéder néanmoins à une délivrance à une autre fin, il faut examiner de manière critique si l'objet de l'autorité destinataire est *compatible* avec l'objet de l'autorité émettrice.⁵¹

Si une commune néerlandaise n'a donc pas retenu une disposition dans le règlement communal (comme décrit au paragraphe 1.4.2.) qui pourvoit à la délivrance à des autorités publiques étrangères de l'UE, les données ne pourront alors pas être obtenues en les demandant à un autre service de la commune. Dans la pratique, il ne sera généralement pas possible pour les autres services de la commune de retransmettre les données du registre de la population à une commune étrangère.

49 Art. 6 alinéa 1 sous c et e RGPD.

50 Art. 6 alinéa 4 RGPD.

51 Art. 6 alinéa 4 sous a-e RGPD.

2 Conséquences

pratiques

L'EURIEC a pu établir les conséquences de cette situation juridique pour la mise en œuvre de la coopération transfrontalière aussi dans la pratique.

En Belgique, l'accès aux données du Registre national et aux registres de la population communaux est strictement réglementé par des normes légales et réglementaires.⁵² Les pouvoirs publics ne peuvent accéder aux données du Registre national ou des registres de la population, que si cela est prescrit ou autorisé par la loi. Actuellement, il n'existe pas de cadre légal qui donne accès à des communes étrangères et d'autres autorités à ces bases de données. Dans la pratique, cela s'avère très préjudiciable pour l'approche administrative transfrontalière. Les amendes administratives des Pays-Bas ou de l'Allemagne doivent parfois être signifiées à la personne concernée, mais si la personne concernée a récemment déménagé en Belgique, la commune étrangère ne peut retrouver l'adresse où la signification de l'amende administrative doit être faite. De plus, le défaut d'accès à ces données fait également en sorte que les communes étrangères ne peuvent pas ou pas suffisamment utiliser les bases de données semi-publiques. Pour accéder à certaines applications du registre commercial (Banque-carrefour des entreprises), il faut par exemple le numéro du Registre national de la personne concernée. Du fait que les communes étrangères n'ont pas accès au numéro du Registre national, elles ne peuvent pas utiliser la fonction de recherche qui permet d'obtenir une liste de toutes les entreprises dans lesquelles un ressortissant est impliqué. L'EURIEC conseille donc aux communes étrangères si un ressortissant belge fait une demande de permis dans leur commune, de demander au demandeur un extrait du registre de la population. De cette façon, la commune étrangère peut obtenir certaines informations, comme le numéro du Registre national.

Quant aux données de la population demandées en Allemagne, l'échange semble en général possible. De cette façon, les communes belges et néerlandaises peuvent être assistées par les autorités d'inscription allemandes lors du contrôle du lieu de séjour indiqué de personnes individuelles. Cet échange peut contribuer à la lutte contre la pratique répandue parmi les

criminels de changer régulièrement de lieu de séjour, même au-delà des frontières afin de dissimuler leurs activités.

Aux Pays-Bas, il est également possible d'obtenir des informations de l'enregistrement de base, en tant qu'autorité administrative étrangère. Une distinction très nette a cependant été faite entre l'échange entre des communes nationales ou l'échange au-delà de la frontière. Si l'échange entre les communes nationales est défini par la loi, l'échange avec les communes étrangères relève de la catégorie « délivrance à des tiers », ce qui signifie que les communes doivent elles-mêmes entreprendre des actions pour permettre la délivrance transfrontalière de données de l'enregistrement de base. La casuistique de l'EURIEC montre que les communes n'ont en général pas retenu une telle disposition dans le règlement communal d'où il résulte que la délivrance n'est dans la pratique pas possible. Pour se servir des moyens légaux dans la pratique, les communes devront donc d'abord adapter leur règlement communal, ce qui risque de créer une différence entre les diverses communes. Si une commune a retenu cette possibilité dans le règlement communal et l'autre pas, une commune étrangère peut en revanche s'adresser à une commune, mais pas dans l'autre pour demander des informations.

⁵² Loi du 8 août organisant le Registre national des personnes physiques.

3 Conclusion

Le droit en termes de délivrance de données des registres de la population est une affaire juridique qui n'a été harmonisée qu'en moindre mesure via la législation commune sur la protection de données à caractère personnel du Règlement général sur la protection de données à caractère personnel. Les États nationaux disposent donc d'une latitude pour leurs propres accords de coopération. Jusqu'à présent, cela n'a conduit dans aucun pays à un dispositif explicite pour la délivrance transfrontalière au profit de l'approche administrative de la lutte contre la criminalité organisée.

S'il va de soi dans un contexte national que les autorités administratives échangent réciproquement des informations, ce n'est pas le cas dans un contexte transfrontalier. Lorsqu'il s'agit d'une coopération policière, les moyens transfrontaliers existent déjà pour échanger réciproquement des informations. Cela se limite toutefois à un échange à des fins policières. Un règlement européen qui définit également un tel échange pour d'autres autorités publiques est certainement à recommander. De plus, des pas peuvent aussi être franchis au niveau national pour faciliter l'échange transfrontalier de données de l'enregistrement de base. On peut par exemple considérer aux Pays-Bas et en Belgique d'autoriser une délivrance à des autorités publiques étrangères par loi ou par une procuration. En Allemagne, une large interprétation de la loi en termes de protection de données permet d'échanger les données du registre de la population avec des communes étrangères. Les autorités allemandes ne sont pas toujours avisées de cette possibilité et l'EURIEC essaie donc de promouvoir cette approche auprès d'autres communes allemandes en sorte de pouvoir appliquer la disposition de manière uniforme dans toute l'Allemagne.

© 2022, EURIEC

Tous droits réservés. Rien de cette édition ne peut être multiplié, stocké dans une base de données automatisée ou publié, sous quelque forme ou quelque manière que ce soit, par voie électronique, mécanique, imprimés, copies ou de quelque autre manière que ce soit, sans l'accord préalable de l'éditeur.

E: euriec.rik.limburg@politie.nl

T: 088 – 1687380

W: euriec.eu

P: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht