

CONTRÔLE RESTREINT

CONTRÔLE RESTREINT CONCERNANT LA TRANSMISSION DE
DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL DE MINEURS D'ÂGE À
EUROPOL

RAPPORT

Référence : COI23001

ORGANE DE CONTROLE DE
L'INFORMATION POLICIERE



TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	3
2	OBJET DU CONTRÔLE ET MÉTHODOLOGIE	3
3	LE CADRE JURIDIQUE.....	4
3.1	Le traitement de données à caractère personnel de mineurs d'âge par les services de police belges	5
3.1.1	L'âge minimum de responsabilité pénale	5
3.1.2	Le traitement de suspects et de futurs délinquants potentiels	5
3.1.3	L'enregistrement dans les banques de données policières.....	5
3.1.4	L'autorisation du magistrat compétent.....	6
3.2	Transfert de données policières à Europol	6
3.2.1	Base légale.....	6
3.2.2	Rôle de l'unité nationale (ENU) et de l'officier de liaison (ELO).....	7
3.3	Les traitements effectués par Europol	8
4	CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE	8
4.1	Licéité du transfert de données de mineurs d'âge à Europol	8
4.1.1	Le traitement dans la Banque de données nationale générale	9
4.1.2	Les mineurs d'âge sont soupçonnés de ou potentiellement impliqués dans des infractions pénales relevant de la compétence d'Europol.....	12
4.1.3	Le transfert à Europol.....	12
4.2	Flux d'informations à destination d'Europol	14
4.2.1	Alimentation manuelle directe via SIENA par les directions centrales de la DGJ ou même par des PJFs. 15	
4.2.2	Application de la « <i>sharing policy</i> » par CGI/SPOC	16
4.2.3	Sur un support physique.....	16
4.2.4	Via <i>Large File Extraction</i>	16
4.2.5	De manière semi-automatique via le <i>dataloader</i> national	16
4.2.6	Constatations.....	16
5	CONCLUSION - RECOMMANDATIONS	17
6	INVENTAIRE.....	19

1 INTRODUCTION

1. Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD, en anglais *EDPS* pour *European Data Protection Supervisor*) est chargé du contrôle des traitements de données à caractère personnel effectués par Europol¹. L'Organe de contrôle de l'information policière contrôle quant à lui la licéité du transfert, de la consultation et de la fourniture à Europol de données à caractère personnel par les services de police belges².

Dans le cadre du contrôle annuel conjoint exercé par le *EDPS* et par les autorités de protection des données nationales sur les traitements effectués par Europol, le *EDPS* a transmis au COC les statistiques de 2022. Il ressort de cette liste que les services de police belges ont transféré des données à caractère personnel de 103 mineurs d'âge qui avaient moins de quinze ans au moment du transfert.

Par courrier du 1^{er} février 2023, le *EDPS* demandait au COC de vérifier si ces données avaient été transférées de manière licite à Europol, compte tenu de l'âge minimum de responsabilité pénale selon la réglementation belge (pièce 1).

Le présent rapport de contrôle présente les conclusions de l'enquête menée dans le cadre de ce contrôle. Dans ce rapport de contrôle, le COC tente d'obtenir une vision claire sur l'échange de données entre les services de police belges et Europol, le rôle de l'unité nationale belge d'Europol dans cet échange, et enfin les canaux utilisés pour ces échanges avec Europol.

2 OBJET DU CONTRÔLE ET MÉTHODOLOGIE

2. À la requête du *EDPS*, l'Organe de contrôle a contrôlé les données à caractère personnel de mineurs d'âge qui avaient été transférées par la Belgique à Europol. L'*EDPS* avait joint à sa demande une liste de mineurs de moins de 15 ans dont les données à caractère personnel avaient été transférées à Europol entre 2014 et 2023, avec la demande de vérifier la licéité de ces transferts.

L'*EDPS* limite son contrôle au transfert à Europol de données à caractère personnel de mineurs de moins de 15 ans qualifiés de suspects ou de « *futurs délinquants potentiels* » au sens de l'annexe II.B du Règlement Europol 2016/794.

Afin d'obtenir une vue d'ensemble complète des canaux utilisés pour transmettre des informations à Europol et de la procédure suivie, cette enquête a également identifié les différents flux d'informations à destination d'Europol initiés depuis la Belgique.

3. Ce contrôle a été scindé en deux volets :

1. Le premier volet répond à la question du *EDPS* : le transfert à Europol des données des mineurs figurant sur la liste était-il licite selon le droit belge ? Cette question principale a été subdivisée en plusieurs sous-questions :
 - a. Le traitement des mineurs dans les banques de données policières était-il licite compte tenu de l'âge minimum de responsabilité pénale ?
 - i. Le mineur était-il connu dans les banques de données policières au moment du transfert de ses données à Europol ?
 - ii. Le mineur est-il suspect ou futur délinquant potentiel d'une infraction pénale relevant de la compétence d'Europol ?
 - b. Le transfert des données à caractère personnel des mineurs à Europol était-il licite ?
2. Le deuxième volet du contrôle répondra à la question de savoir de quelle(s) manière(s) les données à caractère personnel de mineurs sont transmises par les services de police belges à Europol.

4. L'enquête s'est déroulée comme suit :

- Le 01.02.2023, le COC a reçu un courrier du *EDPS* contenant les statistiques de 2022.

¹ Article 43 du Règlement 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *JOUE* 24 mai 2016, éd. 135, 53 (ci-après 'le Règlement Europol').

² Article 42 du Règlement Europol.

- Le 29.06.2023, un premier e-mail contenant des questions a été envoyé à la Direction de la coopération policière internationale (CGI) et à la Police judiciaire fédérale (DGJ). Le COC y demandait de vérifier les informations concernant les mineurs sur la base du numéro SIENA³, et de les lui transmettre. Il sollicitait également des explications additionnelles au sujet des canaux utilisés pour les transferts d'informations à Europol.
- Le 17.08.2023, le COC a reçu une réponse de la CGI, qui avait pour ce faire impliqué la Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée (DJSOC) ainsi que plusieurs carrefours d'information d'arrondissement.
- Le 14.09.2023, le COC a posé des questions additionnelles et a demandé à la CGI de compléter des informations manquantes une liste Excel qui contenait les réponses déjà fournies au sujet des mineurs.
- Le 24.10.2023, une réunion a été organisée sur proposition de la CGI afin de discuter de la méthode à appliquer pour compléter la liste Excel et de démontrer au COC le fonctionnement de l'environnement SIENA.
- Le 10.11.2023 et le 26.02.2024, le COC a reçu de la CGI les éléments de réponse restants.
- Le 28.05.2024, le COC a reçu un courrier du *EDPS* contenant les statistiques de 2023, qu'il a transmises à la CGI le 01.07.2024.
- Le 13.08.2024, le COC a reçu la réponse de la CGI pour les statistiques de 2023.

Le présent rapport de contrôle est transmis au Ministre de la Justice, au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, au Commissaire général de la police fédérale, au Président de la commission permanente de la police locale, au Président du Collège des procureurs généraux, au Président du Conseil fédéral de police et au Contrôleur européen de la protection des données (*EDPS*).

3 LE CADRE JURIDIQUE

5. Dans le cadre du présent contrôle, le cadre juridique applicable peut être circonscrit aux instruments juridiques suivants :

- Le Règlement Europol 2016/794, revu par le Règlement 2022/991, et en particulier l'article 7 et les annexes I et II.B.
- La loi sur la protection des données (LPD), et en particulier les Titres 2 et 7.
- La loi sur la fonction de police (LFP), et en particulier la section 12 intitulée 'De la gestion des informations'.
- La loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, et en particulier les articles 36 et 36*bis*.
- Le décret du 15 février 2019 sur le droit en matière de délinquance juvénile, et en particulier l'article 4 (Communauté flamande).
- Le décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la Prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, et en particulier le Livre V (Communauté française).
- La circulaire commune 9/2011 du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à Europol – Système d'information Europol (*EIS*) – Fichiers de travail à des fins d'analyse – Abrogation de la circulaire COL 7/2006 (COL 09/2011). L'annexe à cette circulaire est un modèle mis au point par la police fédérale qui détermine quelles informations seront transmises au *EIS*. La police fédérale a dans l'intervalle remplacé cette annexe par une nouvelle procédure (pièce 10).
- La directive commune MFO-3 des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative (MFO-3), Fiche C21 Coopération policière internationale (version du 4 juin 2016).

³ Secure Information Exchange Network Application. Chaque message envoyé par le biais du canal SIENA d'Europol se voit attribuer un numéro SIENA (voir plus loin).

3.1 Le traitement de données à caractère personnel de mineurs par les services de police belges

3.1.1 L'âge minimum de responsabilité pénale

6. Le droit pénal fixe l'âge minimum de responsabilité pénale à 18 ans (sauf pour les infractions routières ou en cas de dessaisissement pour des infractions graves, auxquels cas l'âge minimum de 16 ans s'applique). Les mineurs ne commettent donc pas d'infractions, mais bien des faits qualifiés infractions (FQI)⁴. Cela implique que les mineurs ne peuvent en principe pas être jugés par un juge répressif, mais uniquement par un juge de la jeunesse ou un tribunal de la jeunesse, qui peut prononcer d'autres mesures.

Depuis la sixième réforme de l'État, la délinquance juvénile est en grande partie réglementée par les Communautés. Il appartient donc à chaque Communauté de déterminer l'âge à partir duquel un mineur peut être tenu pour responsable des faits qu'il a commis. La Communauté flamande a ainsi prévu une présomption irréfragable de non-responsabilité pour les jeunes de moins de douze ans, de sorte que leurs agissements peuvent uniquement donner lieu à un renvoi vers l'aide à la jeunesse. La Communauté française n'a pour sa part pas fixé explicitement un âge minimum dans son décret⁵, mais utilise également l'âge de douze ans comme âge pivot pour la prise de mesures.

7. Lors de la constatation d'un fait qualifié infraction, le service de police concerné devra consigner les faits dans un procès-verbal. Cependant, cela n'empêche pas la police d'enquêter sur les faits et de rechercher le mineur. Dans ce contexte, les services de police traitent des données (à caractère personnel) de mineurs dans le cadre de leurs missions de police administrative et judiciaire. La loi ne prévoit en effet pas d'âge minimum pour le traitement de données à caractère personnel à des fins policières, mais ces traitements peuvent néanmoins, en fonction de la banque de données dans laquelle l'enregistrement est effectué, être soumis à des conditions additionnelles.

3.1.2 Le traitement de suspects et de futurs délinquants potentiels

8. La liste transmise par l'EDPS comporte des mineurs de moins de quinze ans catalogués en tant que 'suspects' ou 'futurs délinquants potentiels'. Selon le Règlement Europol, il s'agit des catégories suivantes de personnes :

« a) des personnes qui, au regard du droit national de l'État membre concerné, sont soupçonnées d'avoir commis une infraction ou participé à une infraction relevant de la compétence d'Europol, ou qui ont été condamnées pour une telle infraction ;

b) des personnes pour lesquelles il existe des indices concrets ou de bonnes raisons de croire, au regard du droit national de l'État membre concerné, qu'elles commettront des infractions pénales relevant de la compétence d'Europol. »⁶.

La première catégorie (a) a trait à des personnes qui sont soupçonnées de ou qui ont été condamnées pour une infraction déjà commise. Ces données à caractère personnel devraient donc au moins être saisies dans un procès-verbal. Les données des futurs délinquants potentiels (b) sont en revanche des informations concernant une infraction qui n'a pas (encore) été localisée dans le temps ni dans l'espace, et qui sont donc saisies dans un rapport d'information (RIR).

3.1.3 L'enregistrement dans les banques de données policières

9. La loi sur la fonction de police (ci-après 'la LFP') prévoit quatre catégories⁷ de banques de données dans lesquelles les données policières peuvent être traitées : la Banque de données nationale générale, les banques de données de base, les banques de données particulières et les banques de données techniques. Les informations et données à

⁴ Articles 36, 4°, 36 bis et 37 §2, deuxième alinéa de la loi sur la protection de la jeunesse.

⁵ Seules les mesures provisoires de surveillance, d'accompagnement et de guidance et la mesure au fond de la réprimande s'appliquent aux mineurs de moins de douze ans (Livre V, art. 101 §4 et 109 du décret du 18 janvier 2018).

⁶ Annexe II.B, alinéa 1^{er} a) et b) du Règlement Europol.

⁷ Article 44/2 de la LFP.

caractère personnel policières qui revêtent une importance pour l'ensemble des services de police sont saisies dans la Banque de données nationale générale (BNG).

La BNG contient des informations de police administrative et judiciaire dont les catégories de données à caractère personnel sont énumérées de manière limitative dans la LFP. Les données relatives aux suspects d'un fait pénal localisé ou non dans le temps et dans l'espace en font également partie⁸. Les mineurs d'âge catalogués en tant que 'suspects' ou 'futurs délinquants potentiels' font donc partie des catégories de données à caractère personnel pouvant être traitées dans la BNG. Les services de police sont tenus de transmettre d'office ces données à la BNG⁹.

3.1.4 L'autorisation du magistrat compétent

10. Pour l'enregistrement dans la BNG de données d'un suspect d'un fait pénal âgé de moins de quatorze ans, une autorisation explicite et individuelle du magistrat compétent est cependant requise¹⁰. Cette mesure de précaution vise à trouver un équilibre entre la protection individuelle du mineur et la nécessité de traiter ses données à caractère personnel¹¹. Il convient à cet égard de faire remarquer que la LFP ne prévoit toutefois pas d'âge minimum en deçà duquel l'enregistrement dans la BNG n'est pas autorisé.

Cette autorisation n'est pas requise pour la transmission de données de mineurs de moins de quatorze ans à Europol. De plus, la loi n'exige pas que ces données soient enregistrées dans la BNG préalablement à leur transfert à Europol. Néanmoins, dans l'optique d'une gestion efficace de l'information policière et vu le rôle de la BNG – ainsi que du Système d'information Europol (*EIS, Europol Information System*) – dans le recoupement et la coordination d'informations et la promotion de la collaboration entre les différents services de police¹², le COC estime que les données qui sont partagées avec Europol et les services de police étrangers devraient au moins être également partagées et enregistrées au niveau national dans la BNG¹³. En l'absence d'une autorisation en vue de l'enregistrement dans la BNG, les données à caractère personnel d'un mineur de moins de quatorze ans ne pourront par conséquent pas être transmises à Europol.

3.2 Transfert de données policières à Europol

3.2.1 Base légale

11. L'article 44/11/13 de la LFP permet l'échange de données policières avec une organisation internationale de coopération policière sous les conditions déterminées dans une règle de droit internationale liant la Belgique. Cette obligation internationale est prévue à l'article 7, 6^e alinéa du Règlement Europol, qui est formulé en ces termes :

« 6. Les États membres, par l'intermédiaire de leur unité nationale ou, sous réserve du paragraphe 5, d'une autorité compétente, assurent notamment :

- a) la communication à Europol des informations nécessaires à la réalisation de ses objectifs, y compris des informations relatives aux formes de criminalité à l'égard desquelles la prévention et la lutte sont considérées comme des priorités de l'Union ;*
- b) (...)*
- c) (...)*
- d) conformément à l'article 38, paragraphe 5, point a), le respect du droit national lors de la communication d'informations à Europol. ».*

Les États membres sont investis de l'obligation internationale de transmettre à Europol les informations *nécessaires* à la réalisation de ses objectifs, objectifs qui visent à appuyer et renforcer « l'action des autorités compétentes des États membres et leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États

⁸ Article 44/5 §3, 1^o de la LFP.

⁹ Article 44/7, *in fine* de la LFP.

¹⁰ Article 44/7, alinéa 2 de la LFP.

¹¹ Doc. Parl. *Chambre* 2013-2014, n^o 53-3105/001, p. 36.

¹² Voir les objectifs de la BNG et du *EIS*, respectivement à l'article 44/7, alinéa 1^{er}, 2^o de la LFP et à l'article 4.1 b) et c) du Règlement Europol.

¹³ En effet, à supposer qu'il soit nécessaire de transmettre les données à Europol, la nécessité opérationnelle du traitement dans la BNG au profit des services de police belges est établie également.

membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que dans la lutte contre ceux-ci, énumérées à l'annexe I »¹⁴. Lors du transfert des données (à caractère) personnel, le service de police national doit veiller au respect des dispositions du droit national.

12. Dans certains cas, l'obligation de transmission peut être limitée. Le 7^e alinéa de la même disposition stipule :

« Sans préjudice de l'exercice, par les États membres, de leurs responsabilités en matière de maintien de l'ordre public et de protection de la sécurité intérieure, les États membres ne sont pas tenus, dans une affaire donnée, de fournir des informations conformément au paragraphe 6, point a), qui auraient pour effet :

a) d'être contraire aux intérêts essentiels de la sécurité de l'État membre ;

b) de compromettre le succès d'une enquête en cours ou la sécurité d'une personne physique ; ou

c) de divulguer des informations concernant des organisations ou des activités de renseignement spécifiques dans le domaine de la sûreté nationale.

Cependant, les États membres fournissent des informations dès qu'elles n'entrent plus dans le champ d'application des points a), b) ou c) du premier alinéa. »

Conformément à la circulaire COL 9/2011, le procureur du Roi ou le juge d'instruction a la possibilité de s'opposer à la transmission des données à Europol sur la base d'une des causes de refus susmentionnées¹⁵. Le procureur fédéral devra en être informé et en faire part à son tour à la CGI¹⁶.

3.2.2 Rôle de l'unité nationale (ENU¹⁷) et de l'officier de liaison (ELO¹⁸)

13. Il est désigné au sein de chaque État membre une **unité nationale** qui sert de point de contact entre Europol et les autorités compétentes. En Belgique, c'est CGI/SPOC (*Single Point of Operational Contact*) qui est au sein de la police fédérale le point de contact pour l'échange d'informations entre les services de police et Europol¹⁹.

Selon le Règlement Europol, les États membres peuvent aussi autoriser sous les conditions qu'ils déterminent des contacts directs entre les autorités compétentes (les services de police) et Europol, pour autant que l'unité nationale (CGI/SPOC) soit impliquée au préalable²⁰. En Belgique, cette possibilité a été prévue dans l'arrêté royal du 14 novembre 2006 « relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale » et dans la Fiche C21 non publiée de la directive ministérielle MFO-3 du 14 juin 2002 « relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative » (ci-après 'la directive MFO-3').

Selon la directive MFO-3, tout échange d'informations doit être adressé à CGI/SPOC. L'A.R. du 14 novembre 2006 autorise cependant aussi la Direction générale de la police administrative et la Direction générale de la police judiciaire à entretenir des contacts internationaux directs pour leurs missions à condition d'en informer la CGI²¹. La directive MFO-3, qui régit plus en détail l'échange international d'informations, définit la procédure à suivre pour toute demande d'informations policières à un pays membre d'Europol.

14. Par ailleurs, les **bureaux de liaison** des différents États membres facilitent l'échange d'informations entre les services nationaux de police et de douane et les services d'Europol ou d'autres bureaux de liaison. Ceux-ci se trouvent au siège principal d'Europol à La Haye mais ne font pas partie d'Europol. Les LO belges (LOBE) constituent ensemble le bureau belge des officiers de liaison (LBBE²²) et font partie de la CGI.

¹⁴ Article 3 du Règlement Europol.

¹⁵ COL 9/2011, p.13.

¹⁶ La COL 9/2011 fait référence à l'ancien CGOT, qui a dans l'intervalle été intégré au sein de la CGI.

¹⁷ *Europol National Unit*.

¹⁸ *Europol Liaison Officer*.

¹⁹ Article 100 bis §1^{er}, 2^o de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après 'la LPI').

²⁰ Article 7, alinéa 5 du Règlement Europol.

²¹ Article 10, 2^o, a) de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale (ci-après 'l'A.R. du 14 novembre 2006').

²² **Liaison Bureau of Belgium**.

3.3 Les traitements effectués par Europol

15. Europol peut traiter des données à caractère personnel pour autant que ce soit nécessaire pour atteindre ses objectifs, et exclusivement pour :

- a) des recoupements visant à établir des liens entre des suspects, des personnes condamnées et des futurs délinquants potentiels ;
- b) des analyses de nature stratégique ou thématique ;
- c) des analyses opérationnelles ;
- d) la facilitation de l'échange d'informations entre les États membres, Europol, d'autres organes de l'UE, des pays tiers, des organisations internationales et des parties privées (par le biais du canal *SIENA*) ;
- e) des projets de recherche et d'innovation ;
- f) le soutien aux États membres en ce qui concerne l'information du public sur les individus qui sont recherchés²³.

16. Europol dispose à cette fin de plusieurs systèmes de traitement d'informations dont les principaux sont décrits ci-après.

Le **Système d'information Europol (EIS)** est une banque de données générale qui contient des informations concernant des suspects, des personnes condamnées, des structures et organisations criminelles, des infractions commises et les moyens utilisés à cette fin²⁴. Les infractions relevant de la compétence d'Europol sont énumérées à l'annexe I du Règlement Europol. L'EIS permet de vérifier si certaines informations provenant d'enquêtes sont ou non déjà connues dans des enquêtes en cours dans d'autres pays affiliés (*cross-check*). L'EIS peut être alimenté et consulté directement tant par Europol que par les États membres. Chaque État membre détermine lui-même, conformément au droit national applicable, quelles informations sont transmises au EIS et y sont enregistrées.

Les **projets d'analyse opérationnelle**²⁵ ('AP') sont des banques de données spécifiquement axées sur les enquêtes consacrées à un phénomène criminel spécifique, en combinaison ou non avec un aspect géographique, par exemple la cybercriminalité²⁶.

Pour que les données puissent être échangées en toute sécurité avec les pays affiliés et Europol, il est recouru au canal d'échange **SIENA**²⁷.

4 RESULTATS DE L'ENQUÊTE

17. Par courrier du 29.06.2023, le COC a interrogé la CGI et la DGJ (pièce 2) au sujet d'une part de la liste de mineurs reçue du *EDPS* (chapitre 5.1), et d'autre part des canaux pouvant être utilisés pour l'échange d'informations avec Europol (chapitre 5.2).

La CGI a répondu au questionnaire dans le délai imparti et a contacté pour ce faire les services concernés de la police locale et de la police fédérale (pièce 3). Ces réponses étaient cependant incomplètes et ne permettaient donc pas de juger de la licéité des transferts à Europol. Pour cette raison, le COC a posé le 14.09.2023 des questions additionnelles à la CGI et lui a en outre demandé de compléter une liste Excel de tous les mineurs de moins de quatorze ans (pièce 4). Le COC a reçu une réponse le 10.11.2023 (pièce 5).

La CGI s'est à nouveau chargée de coordonner les contacts avec les différents services de police pour compléter la liste Excel. Le COC a reçu ces réponses le 26.02.2024 (pièce 6). Le 01.07.2024, il a demandé à la CGI de réitérer cet exercice pour la liste des mineurs de moins de quinze ans dont les données avaient été transmises en 2023 à Europol (pièce 8). Le COC a reçu une réponse de la CGI un mois plus tard (pièce 9).

4.1 Licéité du transfert de données de mineurs à Europol

18. Les statistiques de **2022** comportent au total **103 mineurs de moins de quinze ans** dont les données ont été transmises au moins une fois à Europol entre 2014 et 2022. Il convient de préciser que les données de certains mineurs de moins de quinze ans ont été transmises jusqu'à 10 fois à Europol et figurent donc à plusieurs reprises dans la liste.

²³ Article 18 du Règlement Europol.

²⁴ EUROPOL, 'Europol, Information System (EIS)', <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/europol-information-system>, consulté le 8 janvier 2025.

²⁵ Article 18.3 du Règlement Europol ; EUROPOL.

²⁶ EUROPOL, 'Europol Analysis Projects', <https://www.europol.europa.eu/operations-services-innovation/europol-analysis-projects>, consulté le 8 janvier 2025.

²⁷ **Secure Information Exchange Network Application.**

Au total, la liste comporte **96 numéros SIENA**, c'est-à-dire autant de messages à Europol. Souvent, un seul transfert/message contient les données de plusieurs mineurs d'âge.

Les statistiques de **2023** reprenant les mineurs dont les données ont été transmises à Europol dans le courant de 2023 comportent au total **9 mineurs de moins de quinze ans**.

19. Partant du cadre juridique actuel qui est exposé au chapitre 3, le COC identifie les conditions cumulatives suivantes à réunir pour qu'un transfert de données de mineurs d'âge à Europol soit ou puisse être considéré comme licite :

- 1) les données ont été traitées de manière licite dans la Banque de données nationale générale ;
- 2) les mineurs d'âge sont soupçonnés de ou potentiellement impliqués dans des infractions pénales relevant de la compétence d'Europol²⁸ ;
- 3) les données ont été transmises de manière licite à Europol.

Les résultats de la consultation des statistiques sont présentés ci-après.

4.1.1 Le traitement dans la Banque de données nationale générale

20. Les données ont été traitées de manière licite dans les banques de données policières si ces mineurs d'âge, au moment du transfert de leurs données à Europol, étaient connus dans la BNG.

a) Résultats de la consultation des Statistiques 2022

21. Selon les statistiques 2022 du *EDPS*, **44 des 103 mineurs** avaient moins de 14 ans au moment du transfert de leurs données. Pour les mineurs de moins de quatorze ans, le COC s'est enquis de l'autorisation du magistrat compétent en vue de l'enregistrement dans la BNG et a demandé à ce que celle-ci lui soit le cas échéant transmise (pièce 4). La CGI a pour ce faire contacté les unités de police qui étaient à l'origine de l'enregistrement dans la BNG.

L'identité de 10 des 44 mineurs de moins de quatorze ans n'a pas pu être retrouvée sur la base du message SIENA, de sorte qu'il n'a pas été possible d'apporter une réponse univoque à la question posée. **Dès lors, il n'a pas été possible de juger de la licéité de ces traitements.** À la question du COC de savoir pourquoi le message SIENA n'avait pas pu être retrouvé, il a été répondu que les messages SIENA ne sont plus visibles « *s'il n'y a pas eu d'échange de messages SIENA dans un certain string pendant une période de deux ans* » (pièce 5). Le COC en déduit que le message SIENA ne peut plus être retrouvé lorsqu'il n'y a pas (ou plus) eu d'échange d'informations concernant cette personne au cours des deux années écoulées.

Selon les premiers éléments de réponse, tous les mineurs figurant sur la liste étaient « *signalés dans la BNG* » au moment du transfert (pièce 3). On entend probablement par là que tous les mineurs étaient connus dans la BNG. **Il est toutefois ressorti d'éléments de réponse additionnels que 3 mineurs n'auraient tout de même pas été connus dans la BNG au moment du transfert de leurs données** (pièce 6).

Pour les 31 mineurs de moins de quatorze ans restants, les résultats suivants ont pu être déduits :

Réponse	Nombre de mineurs de moins de 14 ans
Pas d'autorisation	3
Autorisation	13
Référence à l'apostille	3
Référence au PV	4
Demande étrangère	2
Référence à l'autorisation	4
Aucune autorisation requise	14
Disparition/fugue	12
+de 14 ans après détermination de l'âge osseux	2
Pas de réponse	1
Total	31

²⁸ Annexe I du Règlement Europol et directive MFO-3, Fiche C21, annexe 10.

Pour 1 mineur, le COC n'a pas reçu de réponse.

Pour **3 mineurs de moins de quatorze ans**, il a explicitement été répondu qu'**aucune autorisation** du procureur du Roi n'avait été obtenue pour l'enregistrement dans la BNG.

Pour **13 mineurs de moins de quatorze ans**, il a été fait référence à une **autorisation, mais sans (pouvoir) en apporter la preuve concrète**. Le COC n'a donc pas été en mesure de vérifier lui-même l'autorisation de l'autorité compétente. Dans certains cas, l'autorisation a été donnée verbalement, il a été fait référence à un procès-verbal (PV) ou le transfert faisait suite à une demande d'une instance étrangère.

Pour **14 mineurs**, il s'est avéré qu'**aucune autorisation n'était requise** pour la saisie dans la BNG. Dans 2 cas, l'âge était erroné. La poursuite d'enquête menée par les services de police belges (par exemple au moyen d'une détermination de l'âge osseux) a révélé que ces 2 mineurs étaient en réalité majeurs au moment du transfert de leurs données à Europol. **Cette information n'a apparemment pas été actualisée auprès d'Europol, alors qu'il s'agit pourtant d'une exigence légale**. Les services de police belges sont en effet tenus de tout mettre en œuvre pour obtenir de la part de leurs destinataires la rectification des données communiquées²⁹.

Les **12 autres mineurs d'âge** ont été saisis dans la BNG pour un **dossier de disparition ou de fugue** ne nécessitant pas d'autorisation d'un magistrat. Il a ici été fait référence à la Fiche C03 de la directive MFO-3, qui stipule :

« Pour introduire une personne dans la banque de données générale, il faut **IMPÉRATIVEMENT** :

- A. (...)
- B. (...)
- C. (...)
- D. (...)
- E. *que cette personne ait atteint l'âge de 14 ans. En dessous de cet âge, l'enregistrement n'est autorisé qu'en cas de :*
 - **infraction** pour autant que le magistrat en charge du dossier ait donné son autorisation quant à cet enregistrement. *Cette autorisation est à mentionner dans le procès-verbal ; (soulignement du COC)*
 - **disparition ou de fugue**. Dans ce cas, les directives du ministre de la Justice en la matière sont de stricte application (cf. directive ministérielle du 20 février 2002 relative à la recherche des personnes disparues). *Il ne doit donc pas être tenu compte dans ce cas des restrictions formulées ci-dessus.* ».

L'autorisation imposée par la LFP est en effet requise uniquement pour les mineurs de moins de 14 ans qui ont été enregistrés en tant que suspects d'une infraction pénale. Cependant, les informations concernant ces mineurs d'âge n'ont pas été transmises à Europol dans le cadre d'une disparition ou d'une fugue vu qu'il ne s'agit pas d'un fait pénal, et certainement pas d'un fait relevant de la compétence d'Europol (voir plus loin le point 4.1.2). Le COC a donc voulu savoir si les mineurs d'âge étaient connus dans la BNG *pour le fait en question* pour lequel les informations et données à caractère personnel les concernant ont été transmises à Europol, et si l'autorisation requise du magistrat avait été obtenue à cette fin. **La référence à un dossier 'disparition ou fugue' ne constituait donc pas une réponse à la question posée par le COC.**

22. En procédant par **échantillonnage**, le COC a vérifié pour un de ces mineurs si l'autorisation exigée par l'article 44/7, deuxième alinéa de la LFP avait été obtenue. Selon les réponses transmises par les services de police compétents, les données du mineur concerné avaient été transmises à Europol dans le cadre d'une enquête pour 'vol qualifié et braquage'. Le numéro de PV concerné était mentionné. La saisie dans la BNG était basée sur un dossier 'disparition/fugue'.

La vérification dans les banques de données policières a conduit aux constatations suivantes :

- Le mineur concerné avait été enregistré dans la BNG sur la base d'un fait 'disparition'.

²⁹ Article 44/11/13 §3 de la LFP.

- Dans la BNG, le mineur concerné n'était pas lié à une enquête ni à un PV pour vol qualifié comme évoqué sur la base duquel/de laquelle ses données ont été transmises à Europol. À titre subsidiaire, le COC a remarqué que le code du parquet faisait référence à un vol simple et non à un vol 'qualifié'.
- Le mineur concerné n'est pas cité dans le PV en question, ni dans les PV subséquents qui sont liés au PV initial.
- Ce mineur est cependant également lié dans la BNG à une enquête pour organisation criminelle ainsi qu'à deux faits (vol simple et association de malfaiteurs).
- Aucun des PV susmentionnés ne contient une autorisation du magistrat pour la saisie dans la BNG pour ces faits.

Le premier enregistrement du mineur concerné dans la BNG sur la base du fait 'disparition' est confirmé par une vérification des fichiers de journalisation de la saisie centrale de la BNG. Il en ressort que le mineur a été saisi à la suite d'un signalement urgent pour disparition/fugue. Cependant, comme le mineur est également lié à une enquête pour organisation criminelle ainsi qu'à deux faits (vol simple et association de malfaiteurs), le COC soupçonne que les données du mineur en question ont été transmises à Europol dans le cadre de l'enquête sur l'organisation criminelle, et donc pas pour le PV que le service de police concerné a évoqué vis-à-vis du COC comme étant le motif du transfert à Europol.

Nous pouvons donc en conclure :

- que le mineur concerné n'était pas connu dans la BNG pour le fait évoqué comme étant le motif du transfert de ses données à Europol. Son nom n'était même pas cité dans le PV initial auquel il a été fait référence ;
- qu'il n'y a eu d'autorisation du magistrat pour aucun des faits pour lesquels l'intéressé a été enregistré dans la BNG, étant entendu que l'autorisation n'est évidemment pas requise pour des faits de disparition ;
- que sur la base du motif évoqué par le service de police et en l'absence d'une autorisation du magistrat en vue de l'enregistrement dans la BNG du mineur en qualité de suspect des faits avec lesquels il était mis en relation, **le transfert de ses données à Europol n'était pas conforme au cadre légal, et était donc illicite.**

Le COC n'a pas vérifié l'autorisation requise pour les 11 autres mineurs d'âge pour lesquels il était erronément fait référence à un dossier 'disparition ou fugue'.

b) Résultats de la consultation des Statistiques 2023

23. Les statistiques 2023 comportent 9 mineurs d'âge, dont 8 étaient âgés de moins de 14 ans au moment du transfert de leurs données à Europol.

Les résultats suivants peuvent être déduits des réponses reçues de la CGI :

Réponse	Nombre de mineurs d'âge
Inconnu dans la BNG	5
Connu dans la BNG	3
Pas d'autorisation	1
+ de 14 ans	1
Pas de réponse au sujet de l'autorisation	1
Pas de réponse	1
Total	9

Seuls 3 des 9 mineurs étaient connus dans la BNG. La réponse fournie par les services de police ne permet pas de déterminer si ces 3 mineurs étaient connus dans la BNG au moment du transfert de leurs données à Europol. Deux d'entre eux avaient moins de 14 ans, de sorte que l'autorisation du magistrat compétent était requise pour l'enregistrement dans la BNG. **Cette autorisation était manquante pour l'un tandis que pour l'autre, le COC n'a pas reçu de réponse à la question portant sur l'autorisation.** Quant au troisième, qui selon la liste avait plus de 14 ans, la poursuite d'enquête a révélé qu'il était majeur au moment des faits.

Pour **1 mineur**, le service de police concerné n'a **pas répondu aux questions** du COC. D'après les réponses de la GPI, les autres mineurs n'étaient pas connus dans la BNG.

4.1.2 Les mineurs sont soupçonnés de ou potentiellement impliqués dans des infractions pénales relevant de la compétence d'Europol

24. Selon les réponses de la GPI, les mineurs figurant dans la liste étaient connus pour des faits d'immigration illégale, de terrorisme, de braquage, de faux-monnayage et de vol qualifié. Étant donné que les réponses au COC étaient fournies par message SIENA, le COC part du principe que tous les mineurs transmis dans ce message SIENA étaient connus pour le même fait. Cela correspond à la liste limitative d'infractions qui, selon la directive MFO-3, relèvent de la compétence d'Europol³⁰. Le tableau suivant indique combien de mineurs d'âge étaient connus pour quel fait (statistiques de 2022 et de 2023 confondues) :

Réponse	Nombre de mineurs d'âge
Braquage et vol qualifié	64
Immigration illégale	11
Terrorisme	34
'Hit Prüm'	2
Faux-monnayage	1
Total	112

25. Les données de 2 mineurs d'âge ont été transmises avec la motivation « *Hit Prüm* ». Le traité de Prüm régit la coopération transfrontalière en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et l'immigration illégale. Il s'agit de formes de criminalité qui relèvent également de la compétence d'Europol. Ces mineurs d'âge avaient fait l'objet d'un *hit*³¹ dans le cadre du traité de Prüm et les services de police belges souhaitaient obtenir par le biais du canal SIENA des informations complémentaires permettant d'identifier le *hit*. Si un autre État membre transmet à la Belgique une requête à la suite d'un *hit* relevant du traité de Prüm et que ce *hit* relève de la compétence d'Europol, Europol est mis en copie de la requête³².

26. Les données de 1 mineur ont été transmises à la demande d'Europol pour faux-monnayage, dans le cadre d'un *Analysis Project* (rapport sur le faux-monnayage). La direction concernée de la DGJ, à savoir DJT/OCRF³³, fournit à ce sujet l'explication suivante :

« *Les informations pertinentes sont ensuite anonymisées et reprises dans le 'Counterfeit Currencies REPORT' (faux-monnayage), puis transmises aux différents NCOs.*

Les informations qui sont transmises dans le cadre des requêtes de ce type ne sont pas destinées à un usage opérationnel.

Tant la requête que la réponse sont relayées par le système SIENA. » (pièce 9).

L'une des tâches d'Europol consiste à établir des comptes rendus généraux (article 4.1. f) du Règlement Europol), de sorte que ces données ont été transmises à Europol dans le cadre de l'obligation générale de transmission. Néanmoins, comme les données à caractère personnel sont anonymisées dans le rapport, on peut se demander si elles n'auraient pas pu l'être avant le transfert à Europol.

4.1.3 Le transfert à Europol

27. Les services de police disposent d'une base légale pour transmettre à Europol toutes les informations « *nécessaires à la réalisation de ses objectifs* » (voir plus haut le point 3.2.1). L'unité nationale, c'est-à-dire la CGI, doit en principe être le point de contact pour la transmission de ces données à Europol, ou au moins avoir été impliquée préalablement à l'échange d'informations. La CGI doit en effet veiller au respect du droit national (voir le chapitre 3.2.2). La CGI procède ainsi à un « *quality-check (licéité, canal, motivation, cross-check)* », et vérifie par exemple si l'intéressé est connu dans la BNG (pièce 5).

a) Implication de la CGI dans les messages SIENA

³⁰ Directive MFO-3, Fiche C21, Annexe 10.

³¹ Par exemple une correspondance d'empreintes digitales ou d'ADN.

³² Compte rendu de la réunion du 24 octobre 2024 entre le COC et la CGI.

³³ Direction de la police technique et scientifique (DJT), Office central pour la répression des faux (OCRF).

28. Selon ses propres dires, la CGI n'est pas systématiquement impliquée dans tous les échanges d'informations directs avec Europol (pièce 3). En revanche, la CGI a bel et bien été impliquée dans tous les transferts repris dans les Statistiques 2022 et 2023. Les 108 messages SIENA en question auraient été envoyés manuellement par l'intermédiaire de CGI/SPOC. Plus précisément :

- 82 messages SIENA ont été envoyés par l'intermédiaire de CGI/SPOC ;
- 25 messages SIENA ont été envoyés par l'intermédiaire de l'officier de liaison belge (qui fait également partie de CGI/SPOC) ;
- pour 1 message SIENA, il n'a pas été possible de répondre à la question parce que le dossier n'a « *pas pu être retrouvé dans le Registre / en SIENA* ».

Les messages SIENA ont donc été envoyés à Europol conformément à la directive MFO-3 et au Règlement Europol. Dans le chapitre 5.2 (voir plus loin), nous abordons plus en détail les flux d'informations à destination d'Europol.

b) Transmission de la liste BDC à Europol

29. Selon la liste Excel complétée³⁴, une partie des données de mineurs transmises qui sont reprises dans les statistiques 2022 proviennent de la banque de données commune (BDC) Terrorisme/Extrémisme. La BDC contient des données concernant des personnes et organisations (parmi lesquelles des mineurs d'âge) qui doivent faire l'objet d'un suivi dans le cadre du terrorisme et de l'extrémisme. Cette banque de données n'est pas seulement alimentée par les services de police, mais aussi par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) et par les services de renseignement et de sécurité (VSSE)³⁵. Le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur ont créé une BDC *Foreign Terrorist Fighters* (la 'liste FTF') et une BDC « Propagandistes de haine ». En 2024, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi T.E.R.³⁶, ces BDC ont été remplacées par la BDC (unique) « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. »).

Sur la base des réponses de la GPI (pièce 3), le COC distingue deux situations :

- 1) soit les données faisaient partie de la « *liste OCAM (à présent la BDC – cat. 1 à 4 incluse) qui a été partagée avec EUROPOL. Cette liste a été transmise en concertation avec le procureur fédéral.* ». Ces données auraient été transmises par l'intermédiaire de l'ELOBE³⁷.
- 2) soit l'OCAM était le service demandeur (de la transmission d'informations) et les données du mineur ont été envoyées par l'intermédiaire de CGI/SPOC.

Pour 21 des 103 mineurs, l'OCAM était le service demandeur de l'échange d'informations ou la liste OCAM a été transmise à Europol. La plupart de ces mineurs ont cependant été transmis plus de cinq fois à Europol. Il s'agit plus précisément de 172 des 297 *records*³⁸ dont les données transférées provenaient de la banque de données commune. Cela correspond à un pourcentage de 57,91 %, de sorte qu'il s'agissait de la majorité des données de mineurs transmises par la Belgique à Europol.

30. L'enregistrement d'une personne dans la banque de données commune (BDC) est décidé sur la base de critères fixés par la loi, et il n'est pas nécessairement exigé que la personne concernée soit connue dans la BNG. Contrairement à ce qui est prévu pour la BNG, l'enregistrement de mineurs dans la BDC n'était pas soumis à des conditions additionnelles jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi T.E.R. du 29 mars 2024.

31. En réponse à la demande d'informations complémentaires formulée par le COC, la DJSOC/Terro³⁹, la section de la police fédérale chargée de la lutte contre le terrorisme, a déclaré que ces mineurs avaient été enregistrés dans la BDC FTF (*Foreign Terrorist Fighters*) et transmis « *selon l'accord du procureur fédéral* » (pièce 5). Le Sharepoint de la GPI

³⁴ Pour obtenir une réponse complète pour chaque mineur repris sur la liste du *EDPS*, le COC a demandé à la CGI de compléter une liste Excel (voir le point 17).

³⁵ Article 44/11/3^{ter} §4 de la LFP, abrogé.

³⁶ Loi du 29 mars 2024 portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après 'la loi T.E.R.').

³⁷ Officier de liaison belge auprès d'Europol.

³⁸ Un *record* correspond au transfert de 1 mineur d'âge dans 1 message SIENA. Comme nous le disions plus haut, il est fréquent que 1 message SIENA contienne les informations de plusieurs mineurs d'âge et que les données de 1 mineur d'âge soient transmises plusieurs fois à Europol par le biais de plusieurs messages SIENA.

³⁹ Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée, section terrorisme.

fait également référence à une autorisation générale du parquet fédéral pour la transmission de données aux AP auxquels la Belgique participe⁴⁰. **Cet accord n'a cependant pas pu être transmis au COC et il s'est avéré que le procureur fédéral n'avait pas connaissance de cet accord.** Le COC en déduit que cet accord n'existe pas. Selon la circulaire COL 09/2011, la Belgique participe à un AP (*Analysis Project*) « après un avis favorable du Collège des procureurs généraux et du procureur fédéral ». C'est peut-être pour cette raison qu'il a été – tout à fait erronément – fait référence à un 'accord' du procureur fédéral comme base légale pour la transmission des données de mineurs enregistrés dans la BDC.

Par ailleurs, la DJSOC a expliqué que les mineurs ne pouvaient être enregistrés dans la BDC avec le statut de FTF qu'à partir de l'âge de 12 ans. Les mineurs de moins de 12 ans sont considérés comme des victimes. Lorsque des enfants de parents au statut de FTF qui se trouvent dans des camps de la zone des conflits djihadistes atteignent l'âge de 12 ans, ils sont enregistrés avec le statut de FTF⁴¹. Depuis la nouvelle loi T.E.R., les mineurs de moins de 12 ans ne sont plus enregistrés en tant qu'entités dans la BDC T.E.R.⁴². Selon la liste transmise, il n'y avait pas de mineurs de moins de 12 ans connus dans la BDC.

À la question du COC de savoir si les mineurs figurant sur la liste OCAM sont mis en relation avec le fait pénal sur la base d'un PV, d'un RIR⁴³ ou d'une DOS⁴⁴, la DJSOC a répondu :

« En principe, toutes les entités enregistrées dans la BDC font (ou ont fait) l'objet d'une enquête, de sorte qu'un PV a toujours été établi. Un RIR constitue cependant une base suffisante pour un signalement. ».

La DJSOC/Terro fait par ailleurs référence à une note interne DGJ-2021/3856N qui décrit la procédure à suivre pour le signalement de personnes se trouvant dans la BDC. Cet aspect sort cependant du cadre du présent contrôle étant donné que le COC se limite aux données transmises à Europol. Il ne s'agit donc pas de signalements internationaux tels que visés par la note interne en question.

32. Les données et les informations figurant dans la BDC peuvent être communiquées à des services de police étrangers et à des organisations internationales de coopération policière comme Europol conformément à l'article 44/11/13 de la LFP. Cependant, ces données doivent aussi au moins figurer dans la BNG étant donné que leur transmission à Europol sous-entend l'existence d'un intérêt policier (inter)national (voir le chapitre 3.1.3). Sans cela, les services de police pourraient trop aisément contourner l'exigence d'autorisation imposée pour l'enregistrement de mineurs de moins de quatorze ans dans la BNG. Selon les réponses reçues, tous les mineurs dont les données ont été transmises dans le cadre du transfert de la liste OCAM étaient également connus dans la BNG.⁴⁵

4.2 Flux d'informations à destination d'Europol

33. Dans son courrier initial du 29 juin 2023 adressé à la CGI, le COC s'enquerrait également des différentes manières de transmettre des informations policières à Europol (pièce 2). En réponse à cette question, la CGI a confirmé que les canaux utilisés pour alimenter les AP et les banques de données d'Europol sont ceux figurant dans la liste limitative suivante :

1. *« Alimentation manuelle directe via SIENA par les directions centrales de la DGJ ou même par des PJFs.*
2. *Application de la « sharing policy » par CGI/SPOC. CGI/SPOC adresse par exemple via SIENA une demande à plusieurs pays à la requête d'une PJF. S'il s'agit d'une matière pertinente pour Europol, le SPOC enverra également le message (en copie) au projet d'analyse (AP) pertinent d'Europol.*

⁴⁰ Sharepoint GPI, WikiPol Coopération policière internationale - Europol, consulté le 29 janvier 2025.

⁴¹ OCAM, *Rapport annuel 2023*, https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2024/07/rapport-annuel_2023.pdf, p. 25.

⁴² Art. 5, alinéa 2, 5° de la loi T.E.R.

⁴³ RIR : Rapport d'information – Informatierapport. Un RIR contient des informations concernant un fait pénal qui n'a pas été localisé dans le temps ou dans l'espace.

⁴⁴ DOS signifie 'fiche d'enquête'. La fiche d'enquête est un document qui est établi et actualisé lors de l'ouverture et au fil du déroulement d'une information en matière pénale, et qui donne lieu à une saisie dans la BNG en vue de la coordination des enquêtes. L'utilisateur peut ainsi vérifier si d'autres unités de police travaillent sur la même entité, ou une consultation d'entités faisant partie de l'enquête peut ainsi être notifiée à l'unité en charge de l'enquête, dans le cas où l'enquête fait l'objet d'un code d'utilisateur restrictif et ne peut donc pas être consultée dans son intégralité dans la BNG.

⁴⁵ Compte rendu de la réunion du 24 octobre 2024 entre le COC et la CGI.

3. Sur un support physique (par ex. CD-ROM, clé USB) remis (généralement) par l'intermédiaire de PJFs à Europol lors de réunions de coordination opérationnelles.
4. Via LFE (Large File Extraction), généralement par l'intermédiaire des PJFs.
5. De manière semi-automatique via le dataloader national à destination du dataloader d'Europol sur la base d'un signalement de personnes en tant qu'Unités Intéressées Europol par le biais de l'application Questis ter fine du EIS, et ce par l'ensemble de la police intégrée (y compris les services centraux) et le SICAD, en fonction des phénomènes. » (pièce 3).

34. En marge de ces 5 canaux, la grande majorité des messages SIENA, dont les statistiques 2022 et 2023, sont transmis selon la 'règle générale', à savoir :

« Dans le cadre des flux d'informations en vigueur (selon les règles décrites dans la directive MFO-3), l'unité belge chargée de l'enquête transmet un message INO à son CIA⁴⁶, qui crée à son tour un projet de message SIENA (draft) (et l'attribue à CGI/SPOC). Les services centraux de la DGJ transmettent leurs projets de messages directement à CGI/SPOC. Après un quality-check (licéité, canal, motivation, cross-check), CGI/SPOC transmet ce projet de message. » (pièce 5).

Lors du contrôle de qualité, CGI/SPOC vérifie s'il n'existe pas d'autres canaux plus appropriés pour l'échange des informations⁴⁷ et si les informations peuvent être partagées avec Europol. Si le projet de message SIENA est incomplet, il est renvoyé au service demandeur. Si le message SIENA passe avec succès le contrôle de qualité, il est envoyé à Europol, et plus précisément à l'AWF⁴⁸.

Les AWF (*Analysis Working Files* ou fichiers de travail à des fins d'analyse) sont des fichiers qui sont créés dans le cadre d'une enquête donnée pour analyser des données (y compris la compilation, le traitement ou l'utilisation de données pour soutenir les instructions en matière pénale)⁴⁹. Un groupe d'analyse est créé pour chaque projet d'analyse et les unités nationales, à la demande d'Europol ou de leur propre initiative, fournissent à Europol toutes les informations nécessaires pour le fichier d'analyse (AWF) concerné⁵⁰.

Un message SIENA contient une brève synthèse du contexte dans lequel les informations sont partagées, des infractions concernées, de la demande, du service demandeur et des AP concernés qui doivent être les destinataires du message. L'identité de la personne concernée (en l'occurrence le mineur) et les numéros de PV sont joints en annexe au message SIENA⁵¹.

Au sein de la police belge, seule la CGI aurait accès à SIENA, et par exemple pas les CIA. L'EIS (Système d'information Europol) est par contre uniquement alimenté par le biais du *dataloader* national (voir le canal n° 5).

Dans l'exposé qui suit, nous abordons plus en détail les cinq canaux susmentionnés.

4.2.1 Alimentation manuelle directe via SIENA par les directions centrales de la DGJ ou même par des PJFs

35. Outre la CGI, la Direction générale de la police judiciaire (DGJ) transmettrait également des informations à Europol via SIENA dans le cadre d'un AP auquel la Belgique participe, et ce contrairement aux réponses apportées précédemment.

La DGJ est en effet compétente pour entretenir directement les contacts internationaux requis pour la collecte et l'exploitation des informations policières nécessaires à l'exercice de ses missions, « à condition d'en informer

⁴⁶ Carrefour d'Information d'Arrondissement.

⁴⁷ La note permanente CGI-2011/4273 définit des directives pour le choix des canaux pour l'échange international d'informations policières.

⁴⁸ Compte rendu de la réunion du 24 octobre 2024 entre le COC et la CGI.

⁴⁹ Les AWF étaient régis par l'article 14 de la décision 2009/371/JAI du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), qui a été remplacée en 2016 par le Règlement Europol. Le Règlement Europol ne renvoie plus aux différents systèmes d'information, mais met l'accent sur les finalités du traitement.

⁵⁰ COL 9/2011, p.11.

⁵¹ Compte rendu de la réunion du 24 octobre 2024 entre le COC et la CGI.

immédiatement la Direction de la coopération policière internationale [CGI] »⁵². Le COC ne voit cependant pas exactement dans quelle mesure la CGI est effectivement impliquée dans ces contacts internationaux.

4.2.2 Application de la « *sharing policy* » par CGI/SPOC

36. Un message SIENA peut être adressé à l'unité nationale (ENU) d'un autre État membre de l'UE, à Europol ou aux deux. La « *sharing policy* » trouve application lorsque le message est uniquement adressé à une autre ENU et que les faits relèvent également de la compétence d'Europol. Dans ce cas, Europol est mis en copie du message SIENA.

4.2.3 Sur un support physique

37. Les informations peuvent également être remises à Europol sur une clé USB ou un autre support, par exemple à l'occasion de réunions opérationnelles. La CGI n'intervient pas dans cette procédure et n'est donc pas impliquée dans cet échange d'informations.

Les informations qui sont transmises par le biais de ce canal ne laissent donc aucune trace, **ce qui signifie que ce type d'échange d'informations ne permet aucune forme de contrôle ou de suivi.**

4.2.4 Via *Large File Extraction*

38. La CGI explique comme suit le fonctionnement de ce canal : « *LFE (Large File Extraction) est un outil qu'Europol, les États membres et les tierces parties peuvent utiliser pour échanger selon une procédure simple et en toute sécurité des fichiers de données volumineux qui excèdent la limite de 55 MB de SIENA. Ces fichiers restent disponibles pour consultation pendant 30 jours et sont cryptés. Chaque échange via LFE doit être associé à un message SIENA dans lequel sont également partagés les mots de passe permettant de décrypter le fichier transmis via LFE.* ».

Ce canal est par exemple utilisé pour transmettre du matériel vidéo de mineurs victimes d'abus. La CGI peut retrouver une référence SIENA pour ces échanges, mais n'intervient pas dans la transmission⁵³.

4.2.5 De manière semi-automatique via le *dataloader* national

39. Cet échange d'informations est une alimentation directe du Système d'information Europol (EIS) au moyen d'informations pertinentes provenant de la BNG. Toutes les entités 'personne' cataloguées en tant qu'Unités Intéressées Europol et les entités 'organisation criminelle' liées à un fait relevant de la compétence d'Europol sont chaque jour extraites automatiquement de la BNG au moyen de l'application *QUESTIS download*⁵⁴ et soumises pour validation à la Direction de l'information policière et des moyens ICT (DRI) de la police fédérale. Ces données sont ensuite filtrées sur la base de certains critères. L'un de ces critères est l'âge des personnes : « *personnes âgées de moins de 15 ans ou de plus de 100 ans* ». Ce fichier est ensuite chargé via le *dataloader* belge vers le *dataloader* EIS d'Europol auquel ce dernier est connecté. La police fédérale, et plus précisément la DRI, plancherait en ce moment sur une nouvelle procédure entièrement automatisée (pièce 10).

Il s'agit d'une communication récurrente ou volumineuse de données à caractère personnel telle que visée à l'article 44/11/13 §2 de la LFP, qui n'est donc possible que dans les conditions prévues par une règle de droit international liant la Belgique (en l'occurrence le Règlement Europol).

4.2.6 Constatations

40. Comme elle l'affirme d'ailleurs elle-même, la CGI n'est pas impliquée directement dans ces cinq canaux d'échange d'informations avec Europol. Or, le Règlement Europol exige pour tout échange d'informations avec Europol l'implication préalable de l'unité nationale. Par conséquent, le contrôle de qualité ne peut pas toujours être effectué par la CGI. Un canal (la transmission sur un support physique) ne permet même pas de retrouver une trace de la transmission à

⁵² Article 10, 2° a) de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale ; directive MFO-3, Fiche C21 Coopération policière internationale.

⁵³ Compte rendu de la réunion du 24 octobre 2024 entre le COC et la CGI.

⁵⁴ « *Questis Europol est un outil qui permet d'effectuer des recherches sur une délimitation paramétrique des données figurant dans la BNG.* » Le *dataloader* national convertit ensuite l'extraction *Questis* en un type de fichier pouvant être traité par le *dataloader* d'Europol (schéma de processus alimentation semi-automatique via le *dataloader*, pièce 10).

Europol, ce qui empêche les services de police belges de disposer d'une vue d'ensemble exhaustive des informations policières (par quel unité GPI) font l'objet d'un échange international au départ de la Belgique. La mise en œuvre au sein de la CGI d'un nouveau système de *case management* – qui est déjà annoncé depuis quelques années – permettrait de mettre en place un meilleur suivi et d'automatiser toute une série de processus.

La directive MFO-3 est à plusieurs égards obsolète. Ce constat s'applique tout particulièrement à la Fiche C21 qui décrit les aspects de la coopération internationale, mais il vaut somme toute pour l'ensemble de la directive MFO-3. La fiche en question fait par exemple encore référence à la DGS/DSO en tant que point de contact national (alors qu'il s'agit actuellement de CGI/SPOC), et elle se base sur des dispositions qui ont entretemps été abrogées, comme l'A.R. du 3 septembre 2000, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la convention Schengen et la convention Europol, etc. De plus, la dernière version de la fiche date de juin 2016.

5 CONCLUSION - RECOMMANDATIONS

41. Dans le présent rapport, le COC a examiné, notamment à la demande du *EDPS*, si les données des mineurs de moins de quinze ans reprises dans les statistiques de 2022 et de 2023 avaient été transmises de manière licite par les services de police belges à Europol. Le COC a reçu ces statistiques du *EDPS* dans le cadre de son contrôle annuel conjoint des traitements de données à caractère personnel de mineurs d'âge effectués par Europol. Le COC a vérifié pour ce faire si les données avaient été traitées de manière licite dans les banques de données policières belges, dans la mesure où les mineurs étaient suspects de faits relevant de la compétence d'Europol, et si leur transfert à Europol était licite.

Ce contrôle a mené au constat que la coopération des différents services de police – en première instance avec la CGI – était parfois difficile, voire très difficile. CGI/SPOC n'a pas toujours obtenu de réponse aux questions qu'elle posait aux services de police concernés, ou alors cette réponse était incomplète, vague ou en contradiction avec les informations dont CGI/SPOC disposait. Par ailleurs, l'identité de certains mineurs n'a pas pu être établie parce que le message SIENA n'existait plus. **De ce fait, il n'a pas été possible de vérifier la licéité du traitement pour tous les mineurs. Ici aussi, il reste donc du pain sur la planche pour pouvoir véritablement parler d'une police intégrée.**

La BNG est alimentée avec les catégories d'informations et de données à caractère personnel prévues à l'article 44/5 de la LFP et faisant l'objet d'un échange international. Cela implique aussi que pour chaque fait distinct dont l'intéressé n'avait pas atteint l'âge de quatorze ans, l'autorisation du magistrat compétent doit avoir été obtenue conformément à l'article 44/7, 2^e alinéa de la LFP et pouvoir être démontrée. Selon les réponses obtenues, la plupart des mineurs auraient été connus dans la BNG au moment du transfert de leurs données à Europol et l'autorisation requise du magistrat compétent aurait été obtenue pour les mineurs de moins de quatorze ans. **Cependant, l'obtention de cette autorisation ne pouvait pas toujours être prouvée, et ce en dépit de la demande explicite formulée par le COC.** Le COC a également effectué cette vérification pour un mineur et il s'est avéré qu'il était en effet connu dans la BNG, mais pas pour le fait Europol évoqué, et que l'autorisation requise n'était pas mentionnée dans le procès-verbal. Il convient dès lors de nuancer les réponses reçues de la part de la GPI et de les envisager d'un œil critique.

En outre, il est apparu que l'âge de certains mineurs n'était plus exact. Or, les données transmises à Europol qui s'avèrent par la suite être erronées doivent être signalées à Europol afin qu'elles puissent être actualisées ou rectifiées.

Il est également apparu que les mineurs étaient tous suspects de faits relevant de la compétence d'Europol, à savoir d'immigration illégale, de terrorisme, de braquage, de faux-monnayage et de vol qualifié. Les messages SIENA ont été envoyés manuellement soit par l'intermédiaire de CGI/SPOC, soit par l'intermédiaire de l'officier de liaison. La CGI a par conséquent été, en sa qualité d'unité nationale d'Europol, impliquée lors de chaque transmission reprise dans les statistiques. **Cependant, ce ne serait pas le cas pour tous les échanges d'informations avec Europol.**

Sur la base des résultats, le COC a en outre constaté qu'une grande partie des messages SIENA avaient été envoyés en transmettant la liste de la BDC à Europol. **Le service de police concerné faisait pour ces cas erronément référence à un accord du procureur fédéral – accord qui n'existe pas – et à une note interne qui s'est avérée traiter d'un tout autre sujet.** Par contre, les mineurs concernés auraient été également connus dans la BNG au moment du transfert de leurs données, en plus de la BDC.

Dans la seconde partie de ce rapport, le COC s'est penché sur les différents canaux utilisés pour échanger des informations avec Europol. Les données reprises dans les statistiques fournies par l'EDPS ont été transmises par la CGI via SIENA selon les règles générales définies dans la directive MFO-3. La CGI effectue dans ce contexte un *quality-check* du message SIENA et vérifie si l'intéressé est connu dans la BNG. Or, il est important de vérifier également si le suspect ou le futur délinquant potentiel est aussi lié dans la BNG au fait en question pour lequel ses données sont transmises à Europol.

Par ailleurs, il existerait encore 5 autres canaux permettant de transmettre des informations à Europol. La CGI n'est pas impliquée dans chaque flux d'informations mais est au moins en mesure d'en retrouver une trace en SIENA, sauf lorsque les informations ont été transmises sur un support physique. **Dans ce contexte, le COC constate d'ailleurs que la fiche concernée de la directive MFO-3 est à de nombreux égards obsolète et a grand besoin d'être actualisée.**

Pour terminer, la GPI doit être en mesure de démontrer la licéité du traitement et le respect de la législation belge. Cela implique notamment qu'il doit être possible de retrouver une trace de chaque échange d'informations et que la police doit pouvoir apporter une réponse correcte et précise aux questions posées dans le cadre du présent rapport.

**PAR CES MOTIFS,
l'Organe de contrôle,**

Requêtes

Le COC prie les ministres responsables du traitement, les autorités de police et les services de police de sensibiliser toutes les entités concernées de la GPI, de contrôler le respect de l'obligation prévue à l'article 44/7, 2^e alinéa de la LFP, à savoir « *Pour ce qui concerne l'enregistrement dans la BNG des données visées à l'article 44/5, § 3, 1^o, relatives à un mineur qui n'a pas 14 ans accomplis, l'autorisation du magistrat compétent est requise.* », et de veiller à ce que ce respect soit documenté (saisie systématique du mineur concerné dans la BNG, consignation systématique de la transmission à Europol dans le procès-verbal, etc.).

Recommandations

1. Le COC recommande d'impliquer la CGI dans toute forme d'échange d'informations avec Europol. Cela signifie qu'il est inacceptable que des informations soient échangées sur un support physique sans laisser aucune autre trace, dès lors que la licéité du traitement des données ne peut alors pas être contrôlée, ni être démontrée par le responsable du traitement.
2. Le COC recommande d'actualiser la directive MFO-3, et particulièrement la Fiche C21 relative à la coopération policière internationale, en fonction du cadre légal en vigueur.

Ainsi décidé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 27 mai 2025.

Copie :

- au Ministre de la Justice ;
- au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur ;
- au Président du Collège des procureurs généraux ;
- au Commissaire général ;
- au Président de la commission permanente de la police locale ;
- au Président du Conseil fédéral de police ;
- au Contrôleur européen de la protection des données (EDPS).

Pour l'Organe de contrôle de l'information policière,

Frank SCHUERMAN
Président *a.i.* (Sé).

6 INVENTAIRE

Cf. Dossier administratif COI23001.

