



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

DA180007- Avis COC-DPA-A n° 007/2018 du 23 octobre 2018

Objet : demande d'avis concernant l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'informatisation de justice et de modernisation du statut des juges consulaires

L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après "le COC" ou "l'Organe de contrôle").

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (M.B. du 5 septembre 2018, ci-après la "LPD"), en particulier l'article 59, § 1^{er}, 2^e alinéa, l'article 71 et le titre VII, en particulier l'article 236.

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier l'article 4, § 2, troisième alinéa.

Vu la loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police* (ci-après la "LFP"), en particulier l'article 44/6.

Vu la demande de Monsieur Koen Geens, Ministre de la Justice, reçue par l'Autorité de protection des données (ci-après l'APD) le 18 septembre 2018, en vertu de la LPD précitée, concernant "*l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'information de la Justice et de modernisation du statut des juges consulaires*", ci-après "le projet".

Vu la demande du Président de l'APD du 2 octobre 2018 d'émettre un avis concernant le projet, étant donné les compétences de l'Organe de contrôle en vertu des dispositions susmentionnées de la LPD.

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans, membre de l'Organe de contrôle.

Émet, le 23 octobre 2018, l'avis suivant.

I. Remarque préalable concernant la compétence de l'Organe de contrôle

À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679¹ et de la Directive 2016/680², le législateur a profondément modifié les tâches et les missions de l'Organe de contrôle. L'article 4, § 2, troisième alinéa de la loi organique du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données* dispose que pour les services de police au sens de l'article 2, 2° de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle.

Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est également compétent lorsque des services de police traitent des données à caractère personnel qui ne relèvent pas des missions de police administrative et judiciaire, par exemple dans le cadre de finalités socio-économiques ou de traitements de ressources humaines.

L'Organe de contrôle doit être consulté dans le cadre de la préparation d'une législation ou d'une mesure réglementaire liée au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir l'article 236, § 2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la Directive Police-Justice). Dans ce cadre, l'Organe de contrôle a pour mission d'examiner si l'activité de traitement envisagée par les services de police est conforme aux dispositions des Titres 1^{er} (pour les traitements non opérationnels) et 2 (pour les traitements opérationnels) de la LTD³.

En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou de police judiciaire, l'Organe de contrôle émet un avis, soit d'initiative, soit à la demande du gouvernement ou de la Chambre des représentants, d'une autorité administrative ou judiciaire ou d'un service de police concernant toute question relative à la gestion de l'information policière, telle que régie dans la section 12 du chapitre 4 de la loi sur la fonction de police⁴.

Enfin, à l'égard des services de police, de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et de l'Unité d'information des passagers visée au chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, l'Organe de contrôle est également chargé du contrôle de l'application du Titre 2 de la LPD, du traitement de données à caractère personnel tel que visé aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police et de toute autre mission qui lui est confiée par ou en vertu d'autres lois⁵.

II. Objet de la demande

1. Pour le cadre général, le contexte et les finalités de l'avant-projet, le COC renvoie à l'avis susmentionné de l'APD. De manière générale, force est toutefois de constater que le texte présente assez bien d'imperfections au niveau linguistique et au niveau des renvois qui ne semblent pas concorder.

¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données ou RGPD)*.

² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil* (ci-après la "Directive Police et Justice").

³ Article 59, § 1, 2°, deuxième alinéa de la LPD.

⁴ Article 236, § 1 de la LPD.

⁵ Article 236, § 3 de la LPD.

L'article 24 prévoit que le Roi "peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et sur avis de l'Autorité de protection des données, désigner des autorités policières ou judiciaires étrangers, aux organisations internationales de coopération policière et judiciaire et aux services de répression internationales qui se voient attribuer le droit de lecture des données traitées dans les banques des données visées aux art. 4 et Art. 10 en vue de rencontrer des obligations conventionnelles." Il convient avant tout de préciser que l'Exposé des motifs mentionne les articles 59 et 65, ce qui est manifestement une erreur.

Ensuite et surtout, le COC doit également émettre un avis quant à l'arrêté royal précité dans la mesure où il s'agit d'attribuer des droits de lecture à des organes ou services policiers étrangers et à des organisations internationales de coopération policière, concernant les données traitées dans les banques des données visées aux articles 4 et 10. L'article doit donc être complété (*et corrigé*) en ce sens : "*Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et sur avis de l'Autorité de protection des données **et de l'Organe de contrôle de l'information policière, chacun dans le cadre de ses compétences**, attribuer un droit de lecture à des autorités, organes ou services policiers ou judiciaires étrangers, à des organisations internationales de coopération policière et judiciaire et à des services de répression internationaux en ce qui concerne les données traitées dans les banques des données visées à l'article 4 et à l'article 10 en vue de rencontrer des obligations conventionnelles ...*".

2. Pour le reste, dans le présent avis, le COC limite son examen aux articles 39 et 40 du projet qui se trouvent au Titre 4 (*Modifications au Code d'instruction criminelle concernant l'accès au Casier judiciaire*) en ce qui concerne l'accès au Casier judiciaire des membres des services de police et des membres du personnel de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale. Les articles 39 et 40 modifient respectivement les articles 589, deuxième alinéa, et 593, premier alinéa, du Code d'instruction criminelle (CIC) qui concernent respectivement les finalités du Casier judiciaire et l'accès à celui-ci.

L'article 39 du projet, qui modifie l'article 589, 2^e alinéa et mentionne les finalités du Casier judiciaire en indiquant qu'il consiste à communiquer les données enregistrées dans le Casier judiciaire à des autorités ou services tiers, est énoncé comme suit :

1°...

1°/1 aux membres des services de police visés à l'article 593 qui sont chargés de l'exécution de missions de police administrative et judiciaire conformément aux articles 14 et 15 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police ;

2°...

2°/1 aux membres des services de police visés à l'article 593 qui, dans le cadre d'autres missions prévues par ou en vertu de la loi, doivent avoir connaissance des antécédents judiciaires d'une personne physique ou d'une personne morale ;

2°/2...

2°/3...

2°/4 aux membres du personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, visés à l'article 593, dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales.

L'article 40 modifie l'article 593 du Code d'instruction criminelle et concerne la mention des services/membres du personnel qui ont accès aux données à caractère personnel reprises dans le Casier judiciaire, toujours et uniquement dans le cadre de missions qui leur sont confiées légalement, pour lesquelles une connaissance des données de ce Casier judiciaire est requise. Cet article 40 est complété comme suit :

1° les mots « les fonctionnaires de police revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire visés à l'article 3 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police » sont remplacés par les mots « les membres des services de police qui ont le besoin d'en connaître et nominativement et préalablement désignés par les chefs de corps pour la police locale, le commissaire général, les directeurs généraux et les directeurs pour la police fédérale, (...) les membres de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, tels que visés à l'article 4 de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police, qui ont le besoin d'en connaître, nominativement et préalablement désignés par l'Inspecteur général.

III. Examen du Projet

A) Finalités : missions de police administrative

3. Actuellement, seuls les officiers de police judiciaire ont accès au Casier judiciaire (CJ) dans le cadre de missions de police judiciaire. Le projet d'article 589, 2^e alinéa, 1^o/1 du projet envisage une extension des finalités du CJ aux missions de police administrative. On peut déduire de l'Exposé des motifs du projet que la plus-value de cette extension se manifeste à deux niveaux, à savoir tant au niveau opérationnel qu'en termes de gestion de l'information. La connaissance des antécédents judiciaires de personnes peut également être utile dans le cadre de missions de police administrative. Dans la logique où le CJ est considéré comme une source authentique, l'analyse de risques préalable à une intervention ou à une mission de contrôle pourra être étayée sur des données objectives sur le passé judiciaire de la personne concernée, de sorte que le fonctionnaire de police pourra procéder à une évaluation adéquate des risques de sécurité et des meures (préventives) à prendre. Par ailleurs, comme indiqué dans l'Exposé des motifs, une requalification des faits pourra intervenir pendant le parcours judiciaire ou bien les condamnations ne sont pas uniquement basées sur des constatations de services de police, comme la douane ou l'inspection fiscale⁶.

Le COC estime également que l'accès au CJ présente une plus-value au niveau du traitement de données. Le traitement de données à caractère personnel, dont les condamnations, dans la Banque de données Nationale Générale (BNG) (mais aussi dans les banques de données de base ou les banques de données particulières) doit en effet non seulement être adéquat, pertinent et non excessif, mais aussi être précis et, si tel n'est pas le cas, il doit être adapté ou rectifié. À cet égard, il convient de noter que les données dans la BNG ne peuvent pas forcément être qualifiées d'emblée d'"objectives" et l'enregistrement des données dans la BNG ne peut pas non plus être soumis à un contrôle judiciaire spécifique et encore moins obligatoire. Le COC appelle dès lors, lorsque l'accès au CJ est nécessaire, à en faire usage pour actualiser ou rectifier au besoin les données dans la BNG. L'accès policier au CJ peut également contribuer à une augmentation de la qualité de l'analyse de risques dans l'exécution de missions de police administrative et judiciaire.

4. En ce qui concerne l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (ci-après l'"AIG"), les remarques précédentes peuvent être reprises *mutatis mutandis*. L'accès au CJ est justifié dans le

⁶ Exposé des motifs, page 40.

cadre de ses missions judiciaires et administratives, comme l'audition de suspects et des inspections dans le cadre desquelles on analyse si le CJ a été consulté et utilisé correctement.⁷

5. Dans l'Exposé des motifs, on mentionne également la répression administrative, à savoir les cas dans lesquels un avis peut être rendu au bourgmestre en matière de décisions de police administrative. Les exemples qui sont donnés sont une interdiction d'exploitation, l'organisation d'un événement, la fermeture provisoire d'un établissement ou la détention d'armes⁸. Le COC attire l'attention sur l'avis de l'Autorité de protection des données n° 75/2018 du 5 septembre 2018⁹. L'avis porte notamment sur un projet de loi qui accorde des compétences concrètes aux autorités locales dans la lutte contre la criminalité grave et organisée. On crée ainsi la possibilité de soumettre, via le règlement de police communal, l'exploitation d'un établissement à une enquête administrative qui consiste en une enquête de moralité et une enquête financière. À cet égard, des informations judiciaires sont également traitées. Bien que la légitimité de cette extension de compétences soit accueillie favorablement, le projet de loi est accueilli de manière particulièrement critique sur plusieurs points concernant le traitement de données et il n'a jusqu'à présent pas été adopté par le Parlement. À la date du présent avis, cette activité de traitement manque donc encore d'un fondement légal explicite.

Vu le caractère sensible de ces traitements, le COC se rallie au point de vue de l'Autorité de protection des données dans un autre avis n° 51/2018 du 13 juin 2018¹⁰ d'où il ressort que des activités de traitement dans le cadre de la répression administrative doivent être considérées de préférence comme des finalités distinctes et, en l'occurrence, être reprises de préférence dans l'article 589 du Code d'instruction criminelle. La répression administrative peut avoir un impact immense sur la vie privée de la personne concernée de sorte qu'une base légale spécifique et claire est nécessaire¹¹. L'Exposé des motifs n'offre pas en soi une base légale pour des activités de traitement spécifiques.

6. Enfin, d'après l'auteur du projet, la police doit également avoir accès au CJ dans le cadre d'enquêtes de domiciliation afin que "(...) *non seulement la réalité du domicile [soit] vérifiée mais également les antécédents du candidat à la domiciliation afin notamment de prendre les mesures visées à l'article 44/7, 5°, de la loi sur la fonction de police, la connaissance des éventuelles condamnations antérieures permettra à l'agent de quartier de disposer d'une vue complète et plus objective de la personne qui souhaite se domicilier sur le territoire de la commune, afin d'orienter leurs actions dans le cadre de l'article 14 de la loi sur la fonction de police.*"¹²

7. Le COC émet quelques remarques à cet égard. En vertu de l'article 7, § 5 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 *relatif aux registres de la population et au registre des étrangers*, la commune doit réaliser une enquête sur la réalité de la résidence d'une personne qui souhaite fixer sa résidence principale dans la commune. L'arrêté royal ne précise pas qui doit réaliser l'enquête, mais en pratique, cette mission est réalisée par un fonctionnaire de police (agent de quartier ou inspecteur de

⁷ Article 6 de la loi du 15 mai 2007 *sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police* et Exposé des motifs, p. 55.

⁸ Exposé des motifs, p. 44.

⁹ Avis n° 75/2018 du 5 septembre 2018 *concernant l'avant-projet de loi relatif à l'approche administrative communale*,

https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_75_2018.pdf.

¹⁰ Avis 51/2018 du 13 juin 2018 *relatif à une demande d'avis concernant le projet de Traité entre le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg en matière de coopération policière* https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_51_2018.pdf

¹¹ Comme le requiert l'article 8 de la CEDH, l'article 22 de la Constitution et les articles 10 et 6.1. e) du RGPD.

¹² Exposé des motifs, pp. 43-44.

quartier)¹³. Une enquête sur la réalité de la résidence constitue donc en principe une tâche administrative communale qui est réalisée par un fonctionnaire de police.

Si l'auteur du projet envisage effectivement d'organiser, dans le cadre de cette mission administrative, un accès systématique au CJ pour les citoyens qui veulent s'établir dans une autre commune, ce qui semble être l'intention, cela soulève des questions à la lumière de l'article 8 de la CEDH et de l'article 22 de la Constitution. Étant donné que la vérification systématique des antécédents judiciaires de la personne concernée a un impact non négligeable sur la protection de la vie privée, la norme juridique doit répondre à plusieurs exigences de qualité, à savoir la prévisibilité et la proportionnalité. On peut difficilement supposer que sur la base de l'article 39, 1/1° du projet, *juncto* article 7, § 5 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, la personne concernée puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'elle soit soumise à une enquête sur ses antécédents judiciaires. La mesure d'enquête semble en outre disproportionnée car on ne voit pas pourquoi le simple fait d'établir sa résidence principale dans une commune devrait *ipso facto* donner lieu *systématiquement* à la vérification des antécédents de la personne concernée dans le CJ. Ce ne pourrait être le cas que lorsque la police dispose au moins, à l'égard de la personne qui souhaite s'établir dans la commune, d'indices ou de présomptions nécessitant ces mesures de police administrative ou judiciaire. Mais à ce moment, le fonctionnaire de police n'agit pas (plus) dans le cadre d'une mission administrative communale spécifique, mais il exerce sa compétence en vertu de la loi sur la fonction de police et/ou du Code d'instruction criminelle ou de lois pénales spéciales. D'ailleurs, la loi sur la fonction de police ne permet pas non plus que le fonctionnaire de police procède *sans autre formalité* à la consultation des antécédents dans la BNG et dans le CJ.

B) Autres missions prévues par ou en vertu de la loi pour lesquelles la police doit avoir connaissance des antécédents judiciaires d'une personne physique ou d'une personne morale (2°/1 projet)

8. Ensuite, le projet d'article 589, 2^e alinéa, 2/1° du projet prévoit un accès au CJ lorsque la loi ou un arrêté d'exécution prescrit un contrôle des antécédents judiciaires. L'Exposé des motifs se réfère aux cas où la police intervient en tant qu'autorité de sécurité et en cas d'engagement de personnel pour la police¹⁴.

Le COC n'a pas de remarque spécifique en ce qui concerne le cas où la police (le commissaire général ou le chef de corps) intervient en tant qu'autorité de sécurité ou participe à l'exécution de vérifications de sécurité dans le cadre de la loi du 11 décembre 1998 *relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité*.

9. En ce qui concerne l'accès au CJ dans le cadre de l'engagement de personnel, l'Exposé des motifs se réfère dans le projet à l'article 4.17 de l'arrêté ministériel de 2001 *portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police*¹⁵. La réalisation d'une enquête d'antécédents lors du recrutement du personnel de la police constitue pour le COC une évidence même, étant donné les fonctions, missions et responsabilités du personnel de police. Il n'est pas nécessaire de souligner l'importance de la fiabilité des personnes qui exercent ces activités. Il va de soi que dans le cadre d'une telle enquête, on examine les antécédents policiers et judiciaires. Le COC n'a pas de remarques spécifiques à cet égard.

¹³ Instructions générales du 1^{er} juin 2018 concernant la tenue des registres de la population, point 81, p. 106.

¹⁴ Exposé des motifs, pp. 45-46.

¹⁵ Exposé des motifs, p. 46.

C) Accès au Casier judiciaire

10. Le projet de modification de l'article 593 du Code d'instruction criminelle (article 40 du projet) porte sur le profil d'accès des membres des services de police et de l'AIG. À la lumière de l'extension de l'accès au CJ pour des missions de police administrative, il est logique que l'article 593, premier alinéa du Code d'instruction criminelle soit également adapté pour le profil d'accès qui est lié, comme c'est déjà le cas en vertu de l'actuel article 593, premier alinéa du Code d'instruction criminelle, à un besoin d'en connaître. Comme indiqué ci-avant, en ce qui concerne les profils d'accès des autres acteurs, le COC se réfère à l'avis de l'APD au sujet du présent projet. La compétence de consulter le CJ est limitée à certains membres des services de police et de l'AIG qui sont désignés au préalable respectivement par le chef de corps et par l'inspecteur général. Cela signifie que l'accès sera accordé selon la mission concrète de personnes pour lesquelles cet accès est utile en vue de l'exécution des tâches dont elles sont chargées. Le COC constate que l'accès sera accordé sur la base de la fonction du fonctionnaire de police et sera consigné dans un système assurant la gestion des accès qui, selon l'Exposé des motifs, est tenu à la disposition de "l'autorité de contrôle compétente"¹⁶. Pour ce qui est des services de police et de l'AIG, il s'agit de l'Organe de contrôle de l'information policière.

11. Enfin et surtout, le COC souhaite, en tant que Data Protection Authority (DPA) et en tant qu'autorité de contrôle de la police intégrée et de l'AIG, disposer d'un même accès que par exemple les membres du personnel du Comité permanent P. Il va de soi que les membres et les membres du personnel du COC, tant dans le cadre des contrôles de l'information policière en général que dans le cadre des demandes d'accès indirect et dans la fonction de DPA en particulier en vertu de l'article 42 de la LPD, doivent également disposer d'un accès au CJ afin de pouvoir réaliser les missions précitées correctement et en connaissance de cause. Il est évident que lorsqu'un citoyen se plaint par exemple d'une saisie dans une banque de données policière qui repose sur des données du CJ, le COC doit pouvoir vérifier si les données dans la banque de données policière (BNG, banque de données de base ou banque de données particulière) ont été déduites à raison ou ont reposé sur les données du CJ et si certaines mentions policières ont été apportées correctement, lesquelles reposent sur le CJ. De manière plus générale, il est évident que le COC, en tant que "contrôleur de la police", tout comme le Comité permanent P par exemple, doit en principe avoir accès à toutes les banques de données auxquelles la police a elle-même accès, sous peine de ne pas pouvoir exercer complètement, correctement et qualitativement ses missions telles que prévues à l'article 71 et au Titre VII de la LPD. La motivation telle que reprise dans l'Exposé des motifs (pp. 50 e.s., en particulier les pp. 52 e.s. concernant les "enquêtes de contrôle" et les "enquêtes relatives aux plaintes") au sujet des membres des Comités permanents P et R et de leur services d'enquêtes respectifs s'applique dès lors mutatis mutandis aux membres de l'Organe de contrôle et de son service d'enquêtes. Il va de soi que le COC devra aussi se plier à une série de mesures de sécurité qui doivent également être reprises dans un protocole d'accord entre le responsable du traitement du Casier judiciaire et l'Organe de contrôle. Le COC dispose aussi actuellement d'un accès direct à la BNG et répond aux mesures de sécurité valables en la matière¹⁷.

Le COC demande dès lors avec insistance :

- de compléter le projet d'article 589, 2^e alinéa du Code d'instruction criminelle par un point 2°/4 (l'actuel point 2°/4 deviendra alors le point 2°/5), énoncé comme suit : "*les membres et les*

¹⁶ Exposé des motifs, p. 48.

¹⁷ Voir l'arrêté royal du 30 octobre 2015 relatif à l'accès direct de l'Organe de contrôle aux données et informations de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police.

membres du personnel de l'Organe de contrôle de l'information policière et de son Service d'enquêtes, visés à l'article 593, dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales" ;

- de compléter ensuite dans le projet d'article 593 du Code d'instruction criminelle l'énumération des divers services par : "*les membres et les membres du personnel de l'Organe de contrôle de l'information policière, institué par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, qui ont besoin d'en connaître et qui sont désignés préalablement et nominativement par le président de cet Organe de contrôle*".

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière,

demande de tenir compte des remarques susmentionnées et de donner suite aux recommandations et aux remarques formulées aux points 5, 7 et 11.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 23 octobre 2018.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président,

(sé.) Philippe ARNOULD