



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

DA180008 - Avis COC-DPA-A n° 008/2018 du 27 novembre 2018

Objet : Avis concernant les articles 24, 33 et 37 d'un avant-projet de décret relatif à l'accessibilité de base

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 l'Autorité de protection des données (ci-après "l'APD") du 16 novembre 2018, en vertu de la LPD susmentionnée, d'émettre un avis concernant l'article 24 d'un "*avant-projet de décret relatif à l'accessibilité de base*" (ci-après "l'avant-projet").

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

Émet, le 27 novembre 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, quatrième alinéa de la loi organique du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données* (ci-après la "Loi organique APD") 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)³ et 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴.

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 police*⁵.

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 lois⁶.

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 de l'APD susmentionnée.

¹Règlement (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 4, § 2, quatrième alinéa de la Loi organique APD.

⁴ Article 71, § 1^{er}, troisième alinéa de la LPD.

⁵ Article 236, § 2 de la LPD.

⁶ Article 71, § 1^{er}, troisième alinéa *juncto* article 236, § 3 de la LPD.

2. L'article 24, élément de la sous-section 5 ("*Rapport d'avancement et surveillance de la mobilité*") de la section 2 ("*Niveaux de planification de la mobilité*") du chapitre 3 ("*Planification de la mobilité et projets de mobilité*") prévoit, dans le passage pertinent pour l'Organe de contrôle, ce qui suit :

"§ 1^{er}. Le Gouvernement flamand détermine les règles relatives au contenu, au développement et à la gestion d'un système de surveillance de la mobilité qui vise à collecter, gérer et contrôler les données requises sur la situation de la mobilité afin de pouvoir vérifier si les finalités opérationnelles reprises dans les plans de mobilité et le plan de sécurité routière sont réalisées de manière efficace.

Le service mandaté par le Gouvernement flamand gère cette base de données conformément au décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives.

Ce service mandaté réclame, à cet effet, auprès des instances compétentes, comme la police fédérale, l'instance chargée de l'immatriculation des véhicules et les administrations locales, les données numériques requises.

La réclamation de ces données, la gestion du système de surveillance de la mobilité et la communication aux communes de certaines données du système de surveillance de la mobilité se font conformément à la réglementation en matière de protection des personnes physiques dans le cadre du traitement de données à caractère personnel qui s'applique lors de la communication de données à caractère personnel et au décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives.

Les données réclamées ne sont pas conservées au-delà d'un an, lorsqu'elles ne peuvent pas contribuer au système de surveillance de la mobilité.

§ 2. ..." [traduction libre réalisée en l'absence de traduction officielle].

III. Examen du Projet

3. L'Organe de contrôle constate que le passage en question n'impose, à juste titre, aucune obligation à la police fédérale, à l'égard de laquelle le législateur décretaal n'est en principe pas compétent non plus. Bien évidemment, il est toujours possible de "demander". Le projet de troisième alinéa du § 1^{er} de l'article 24 a manifestement aussi été rédigé de manière non limitative. L'Organe de contrôle en déduit que les mêmes questions pourraient être posées à la police locale avec ses 187 zones de police (actuelles). L'Exposé des motifs pour l'article 24 fournit peu de précision supplémentaire concernant les données dont il peut s'agir. Toutefois, plusieurs administrations flamandes ainsi que la police fédérale ont contacté l'Organe de contrôle de manière non officielle en 2018 en demandant que le COC fournisse davantage d'explications concernant le cadre légal en vigueur. En l'occurrence, il apparaît en effet que le Gouvernement flamand s'intéresse surtout aux données qui sont traitées par le réseau de caméras ANPR national de la police fédérale (auxquelles, à terme, les données de la police locale seront aussi associées). Dans ce cadre, en substance, l'Organe de contrôle a communiqué ce qui est également mentionné dans le présent avis.

4. À cet égard, l'Organe de contrôle souhaite dès lors également transmettre au Gouvernement flamand les contours légaux dans lesquels la communication d'informations policières à des tiers (en l'occurrence le Gouvernement flamand et/ou son (ses) administration(s)) est réellement possible et que la police intégrée (donc la police locale et la police fédérale) devra respecter. L'article de base qui encadre un tel transfert d'informations policières est l'article 44/11/9, § 2 de la loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police* (ci-après "LFP") qui est libellé comme suit :

"§ 1^{er}. Selon les modalités déterminées par les directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de ses compétences, les données à caractère personnel et les informations peuvent également être communiquées aux organes et services suivants pour leur permettre d'exercer leurs missions légales :

1° les services de renseignements et de sécurité, sans préjudice de l'article 14 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité ;

2° la Cellule de traitement des informations financières ;

3° l'Office des étrangers ;

4° les services d'enquête et de recherche et de l'administration surveillance, contrôle et constatation de l'Administration générale des douanes et accises.

§ 2. Après avis de l'Organe de contrôle, elles peuvent également être communiquées aux autorités publiques belges, organes ou organismes publics ou d'intérêt public chargés par la loi de l'application de la loi pénale ou qui ont des missions légales de sécurité publique lorsque ceux-ci en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales.

§ 3. La communication récurrente ou volumineuse de données à caractère personnel ou informations fait l'objet d'un protocole d'accord entre les services, organisations, organismes ou autorités destinataires de ces données ou informations et le commissaire général de la police fédérale.

Ce protocole porte au moins sur les mesures de sécurité en relation avec cette communication et la durée de conservation de ces données et informations."

5. Le 2^e paragraphe surtout est pertinent en la matière. Ce cadre légal implique par conséquent :

- qu'il n'y a jamais d'obligation pour les services de police de procéder à la communication ;
- qu'il s'agit aussi bien de données à caractère personnel que de données sans caractère personnel qui sont en possession de la police intégrée : "*les données à caractère personnel et les informations*" ;
- que la finalité de la communication par la police est strictement limitée aux "*autorités publiques belges, organes ou organismes publics ou d'intérêt public chargés par la loi de l'application de la loi pénale ou qui ont des missions légales de sécurité publique lorsque ceux-ci en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales.*". Il appartient aux instances flamandes de démontrer, en temps opportun, qu'elles répondent à cette finalité, par application ou flux de données. Il doit donc s'agir d'entités flamandes chargées de l'application de la loi pénale ou qui ont une mission légale de sécurité publique et qui ont besoin de ces données (le fait qu'elles leur soient "utiles" n'est donc pas suffisant) pour l'exécution de leurs missions légales. À cet égard, toutes les finalités que l'on envisage visiblement ne peuvent certainement pas être reprises ainsi dans la mission de "law enforcement", comme cela est mentionné à l'article 44/11/9, § 2 de la LFP, comme par exemple de simples finalités climatiques. L'Organe de contrôle souligne dès lors la nécessité pour le destinataire des données policières à caractère personnel et des informations policières de démontrer, à l'aide d'arguments, qu'il poursuit bien ces finalités ;
- la communication n'est possible qu'après un avis favorable de l'Organe de contrôle. En effet, il ressort de l'arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 [NdT : de la Cour constitutionnelle] que le terme "avis" doit en réalité être lu comme "avis contraignant" ou comme "autorisation". Ainsi, la Cour affirme ce qui suit :

“Bien que l’article 44/11/9, § 2 de la loi sur la fonction de police prévoie qu’une telle communication n’est possible qu’après avis de l’Organe de contrôle de l’information policière, il ne ressort pas de cet article si l’avis est contraignant ou non. Dans la mesure où l’avis ne serait pas contraignant, la disposition attaquée pourrait donner lieu à des communications de données à caractère personnel provenant des banques de données policières qui, de l’avis de cet Organe de contrôle, ne sont pas conformes aux dispositions de la loi attaquée, par exemple parce que l’autorité qui demande la communication des données à caractère personnel n’a pas besoin de ces données pour l’exécution de sa mission légale et ne justifie ainsi pas du “besoin d’en connaître”(voy. les travaux préparatoires reproduits en B.98.4.4). Dans l’interprétation précitée, l’article 44/11/9, § 2 de la loi sur la fonction de police causerait une ingérence disproportionnée dans l’exercice du droit au respect de la vie privée.”

“Ce n’est que dans la mesure où l’avis de l’Organe de contrôle est considéré comme contraignant pour les autorités qui sont compétentes pour communiquer des données à caractère personnel provenant des banques de données policières aux autorités, organes et organismes visés dans l’article 44/11/9, § 2, que cet article n’a pas d’effet disproportionné au regard des objectifs du législateur. Sous réserve de cette interprétation, cet article est compatible avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées en B.7⁷” (considérants B.99.3.3 et B.99.3.4)”.

6. Lorsqu'il s'agit d'une communication récurrente et/ou volumineuse , ce qui est manifestement quand même le but, un protocole d'accord entre les entités destinataires de ces données ou informations et le commissaire général de la police fédérale doit en outre être soumis à l'Organe de contrôle. Ce protocole porte au moins sur les mesures de sécurité en relation avec cette communication et la durée de conservation de ces données et informations.

7. Enfin, l'Organe de contrôle fait encore remarquer qu'il n'y a actuellement encore aucun arrêté royal délibéré en conseil des ministres, ni de directive(s) ministérielle(s), ce qui complique en soi l'émission d'avis par le COC. Sans arrêté royal, sans directives au sens de l'article 44/11/9, § 1^{er} (le COC part en effet du principe que celles-ci sont également nécessaires pour l'application du 2^e paragraphe) et sans le protocole d'accord nécessaire qui en résulte, l'avis de l'Organe de contrôle formulera donc toujours des réserves. L'Organe de contrôle n'émettra en tout cas un avis contraignant qu'après avoir interrogé (soit verbalement, soit par écrit, soit les deux) les acteurs concernés (la police fédérale et le service public tiers), ce qui, a fortiori, sera d'autant plus le cas tant qu'il n'y aura aucun arrêté royal/protocole d'accord.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

invite le demandeur à tenir compte des remarques susmentionnées.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 27 novembre 2018.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président,

(sé.) Philippe ARNOULD

⁷ Il s'agit de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.