



## ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	COC-DPA-A 000011/2019 DA190001		04.02.2019

**Objet:** avis concernant un projet d'arrêté royal relatif aux modalités d'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police au profit du Service Public Fédéral Justice dans le but de contribuer à l'identification unique des détenus.

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<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, l'article 71 et le titre 7, 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 d'avis du Ministre de la Justice du 8 décembre 2018, en vertu de la LPD susmentionnée.

Vu le rapport de Monsieur Koen Gorissen, membre-conseiller de l'Organe de contrôle.

Émet, le 4 février 2019, l'avis suivant.

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

1. À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679<sup>1</sup> et de la Directive 2016/680<sup>2</sup>, 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<sup>o</sup> 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.

2. 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<sup>er</sup> (pour les traitements non opérationnels)<sup>3</sup> et 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD<sup>4</sup>. En outre, le COC a également une mission d'avis d'initiative, prévue à l'article 236, § 2 de la LPD, et une mission d'information générale du grand public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants dans la matière du droit à la protection de la vie privée et des données, prévue à l'article 240 de la LPD.

3. 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*<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> 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")*.

<sup>2</sup> 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").

<sup>3</sup> Article 4, § 2, quatrième alinéa de la Loi organique APD.

<sup>4</sup> Article 71, § 1<sup>er</sup>, troisième alinéa de la LPD.

<sup>5</sup> Article 236, § 2 de la LPD.

4. Enfin, l'Organe de contrôle est également chargé du contrôle de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel telles que visées aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi *sur la fonction de police* et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois vis-à-vis des services de police, de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (ci-après l' "AIG"), telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale, et de l'Unité d'information des passagers (ci-après "BelPIU"), telle que visée dans le Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016<sup>6</sup>.

## **II. Objet de la demande**

5. La demande concerne un projet d'arrêté royal (ci-après "AR") instaurant l'interrogation directe de la BNG, conformément aux articles 44/11/4, § 3 et 44/11/12, § 2 de la LFP, par le SPF Justice, service des Établissements pénitentiaires, dans le but d'une identification unique des détenus. La demande concerne également un projet de protocole d'accord (ci-après "le protocole d'accord"), conformément à l'article 7 de l'AR entre la police fédérale et le SPF Justice.

L'AR exécute l'article 44/11/12, § 2 de la LFP qui précise ce qui suit : "*§ 1<sup>er</sup>. Le Roi détermine (...) :*

*1<sup>o</sup> (...);*

*2<sup>o</sup> les modalités d'interrogation directe de la B.N.G. pour les autorités visées à l'article 44/11/9, dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales.*

*§ 2. Les modalités d'interrogation directe ou d'accès direct, visées au présent article portent au moins sur::*

*a) le besoin d'en connaître ;*

*b) les catégories de membres du personnel qui sur la base de l'exécution de leurs missions disposent d'un accès direct à ou d'une possibilité d'interroger directement la B.N.G. ;*

*c) les traitements automatisés qui sont effectués sur la base des données et informations de la B.N.G. ;*

*d) l'obligation du respect du secret professionnel par toutes les personnes qui prennent directement connaissance des données et informations de la B.N.G. ;*

*e) les mesures de sécurité dont notamment :*

*1<sup>o</sup> la sécurité des infrastructures et des réseaux ;*

*2<sup>o</sup> l'obligation de journalisation de toutes les transactions et de conserver ces données de journalisation pendant dix ans minimum ;*

*f) l'obligation de suivre une formation préalablement à l'obtention de l'accès direct ou du droit à l'interrogation directe ;*

*g) l'évaluation de la fiabilité, du milieu et des antécédents des membres du personnel visés au point b)."* Dans ce cadre, l'autorité de contrôle est, comme indiqué plus haut, l'Organe de contrôle.

<sup>6</sup> Article 71, § 1<sup>er</sup>, troisième alinéa *juncto* article 236, § 3 de la LPD.

Le projet régit la manière dont une interrogation directe de la BNG a lieu au profit du SPF Justice, en particulier le service des Établissements pénitentiaires.

### **III. Examen du Projet**

#### **A. Généralités**

6. Conformément à l'article 44/11/12 de la LFP susmentionné, le Roi détermine les modalités d'interrogation directe de la B.N.G. *pour les autorités visées à l'article 44/11/9, dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales*. Le SPF Justice, service de Établissements pénitentiaires, ne fait pas partie des autorités mentionnées à l'article 44/11/9, § 1<sup>er</sup> de la LFP. L'article 44/11/9, § 2 de la LFP parle en outre des "*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*". Le SPF Justice, service des Établissements pénitentiaires, peut être considéré comme une autorité publique chargée par la loi de l'application de la loi pénale ou ayant des missions légales de sécurité publique. L'Organe de contrôle rappelle à l'auteur du projet, pour autant que cela soit nécessaire, l'article 44/11/9, § 2 de la LFP qui prévoit une compétence d'autorisation pour le COC, ce qui a été confirmé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 dans les considérants B.99.3.3 et B.99.3.4 : "*Bien que l'article 44/11/9, § 2, de la loi sur la fonction de police prévoit 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.7." Il en résulte que l'avis de l'Organe de contrôle est, au sens de l'article 44/11/9, § 2 de la LFP, un avis contraignant, à savoir que l'Organe de contrôle exerce en l'espèce *de facto* et *de jure* une compétence d'autorisation. Par conséquent, un tel avis doit encore être réclamé auprès de l'Organe de contrôle après adoption de l'AR.

**7.** Il convient ensuite d'établir si cette interrogation directe s'inscrit dans le cadre de l'exercice des missions légales du service des Établissements pénitentiaires. Conformément au Rapport au Roi<sup>7</sup>, l'interrogation directe *"vise à mettre en œuvre un processus automatisé de qualité relatif à l'identification des détenus au moyen de données biométriques. L'objectif poursuivi consiste à formellement identifier toute personne écrouée par l'administration pénitentiaire à l'aide de ses empreintes digitales, ce qui permet, outre le fait de s'assurer que la personne physique écrouée est effectivement celle correspondant au titre de détention, de garantir l'unicité du dossier de détention d'une même personne, indépendamment de l'identité associée à des détentions successives."* Conformément à l'article 107, § 2 de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire, le service des Établissements pénitentiaires doit notamment enregistrer les empreintes digitales d'un détenu, en vue de son identification. Le Rapport au Roi précise en outre qu' *"afin d'éviter des erreurs (prendre des alias pour des données d'identité principales, écrouer une autre personne que celle visée par le titre de détention sur la base d'une fraude à l'identité ou d'une erreur d'identité, ou effectuer une erreur matérielle lors de l'enregistrement de l'identité), l'interrogation directe de la BNG (...) constitue dès lors une mesure raisonnable et nécessaire pour traiter des données exactes relatives aux détenus.* Ce qui - l'exactitude des données - est également prévu par l'article 5.1.d) du Règlement 2016/679. Vu ce qui précède, on peut conclure que cette interrogation directe s'inscrit dans le cadre de l'exercice des missions légales du service des Établissements pénitentiaires. Ce qui peut également servir de fondement pour le traitement de données biométriques (empreintes digitales) en vue de l'identification unique d'une personne, comme le prévoit l'article 9.2.g) du Règlement 2016/679.

**8.** Selon le Rapport au Roi, l'interrogation directe s'effectue concrètement comme suit : *"lors de tout écrou dans le cadre d'une nouvelle détention, l'établissement pénitentiaire concerné procède à la prise des empreintes digitales du détenu à l'aide d'une "FIT-station", enregistrée auprès du système AFIS (...) de la police intégrée auquel elles sont envoyées. Après comparaison par le système AFIS, la BNG délivre une réponse (HIT ou NO HIT) qui permet à l'administration pénitentiaire (...) d'entamer des vérifications en vue de [l']identification."* Toujours selon le Rapport au Roi, la comparaison entre les données biométriques (empreintes digitales) provenant du SPF Justice et celles contenues dans la BNG est faite via un traitement automatisé. L'analyse de la réponse provenant de la BNG est réalisée par un processus de travail humain. En vertu de l'article 22 du Règlement 2016/679, une telle décision individuelle automatisée sur la base de données biométriques est uniquement possible si des mesures appropriées pour la sauvegarde des intérêts légitimes de la personne concernée ont été prises. Une mesure appropriée pourrait consister à prévoir dans le projet d'AR une certaine forme de notification au détenu concerné, dans le respect des règles relatives à d'éventuelles suites policières et judiciaires, découlant des résultats de l'interrogation (voir ci-dessous, les points 19 et 20 concernant le protocole : exploitation des données à la police fédérale).

---

<sup>7</sup> Rapport au Roi, p.1, 1. Introduction générale.

9. Enfin, pour un tel traitement à grande échelle de catégories particulières de données à caractère personnel telles que visées à l'article 9, paragraphe 1, ou de données relatives aux condamnations pénales et aux infractions, telles que visées à l'article 10 du Règlement 2016/679, une *analyse d'impact relative à la protection des données* sera nécessaire, et ce conformément à l'article 35.3.b) du Règlement précité. L'argumentation dans le Rapport au Roi selon laquelle une telle analyse ne serait pas nécessaire ne peut pas être retenue. En effet, le traitement n'est pas purement administratif : conformément à l'article 5.2 du protocole entre la police fédérale et le SPF Justice, les empreintes digitales sont aussi comparées avec des empreintes digitales non identifiées dans l'AFIS. En cas de concordance, une suite policière et judiciaire adéquate y sera donnée.

## **B. Commentaire des articles**

10. L'Organe de contrôle suit dans le présent avis la chronologie de l'AR.

11. L'article 2 décrit la finalité - l'identification unique des détenus - de l'interrogation directe de la BNG conformément aux articles 44/11/4, § 3 et 44/11/12, § 2 de la LFP par le SPF Justice, service des Établissements pénitentiaires. L'Organe de contrôle demande à l'auteur du projet de renvoyer explicitement dans l'article 2 de l'AR à l'article 44/11/4, § 3, a) de la LFP. Cela pourrait par exemple donner le résultat suivant : "*Afin de contribuer à l'identification unique des détenus, une interrogation directe de la BNG, telle que prévue à l'article 44/11/4, § 3, a) de la LFP, est effectuée pour chaque détenu sur la base des ...*". Le Rapport au Roi affirme en outre que comme l'interrogation directe de la BNG est réalisée sur la base d'un traitement automatisé, les points f) et g) de l'article 44/11/12, § 2 de la LFP ne s'appliqueraient pas. Cette argumentation ne peut pas être retenue. En effet, l'article 44/11/12, § 2 de la LFP ne prévoit pas une telle distinction entre un traitement entièrement automatisé ou pas et un traitement entièrement manuel ou pas. L'Organe de contrôle demande dès lors à l'auteur du projet d'également régler les points f) et g) dans l'AR.

12. L'article 2 dispose en outre que non seulement les empreintes digitales des détenus sont transmises à la BNG pour identification mais aussi le nom, le sexe, éventuellement la date de naissance et la nationalité, et enfin le numéro de référence administratif unique. Ces données à caractère personnel peuvent contribuer à l'identification unique de la personne concernée, ce qui peut dès lors être considéré comme proportionnel, conformément à l'article 5.1.c) du Règlement 2016/679.

13. En vertu de l'article 3, l'interrogation directe porte sur l'existence d'une concordance entre les empreintes digitales prélevées sur les détenus et celles des personnes visées à l'article 44/5, § 3 de la LFP qui sont enregistrées dans la BNG. L'article 44/5, § 3 précité mentionne également les témoins et les victimes d'un fait pénal. Certes, leurs empreintes digitales ne sont normalement pas enregistrées dans la BNG mais il convient de recommander de supprimer explicitement ces catégories et donc de prévoir clairement les cas de l'article 44/5, § 3 de la LFP pour lesquels l'interrogation sera effectuée.

**14.** L'article 4 aborde le traitement des données provenant de la BNG par l'établissement pénitentiaire. Conformément au protocole d'accord entre la police fédérale et le SPF Justice, les données peuvent également être exploitées par la police fédérale. Toutefois, cela n'est pas régi dans l'AR mais bien dans le protocole, voir à cet égard la discussion ci-dessous au point 20. Il existe trois cas possibles (HIT avec concordance, HIT sans concordance et NO HIT). Une première application concerne un HIT pour lequel il existe une concordance suffisante entre l'identité (c'est-à-dire le nom) au SPF Justice et dans la BNG. Dans ce cas, les données sont conservées pendant une durée maximale de 15 jours auprès du SPF Justice, à l'exception de la référence dactyloscopique unique (numéro AFIS) qui est rajoutée au dossier. La deuxième application est un HIT avec une concordance insuffisante entre les identités dans la BNG et au sein du SPF Justice. Dans ce cas, une enquête administrative est effectuée afin de déterminer si un détenu a déjà été écroué sous l'une ou l'autre des identités enregistrées dans la BNG et à l'issue de cette enquête, seule la référence dactyloscopique unique est rajoutée au dossier. Il convient de recommander de prévoir un délai de conservation maximal, donc à l'issue de l'enquête administrative et au plus tard après x semaines/mois. Enfin, il y a le cas du NO HIT dans lequel seule la référence dactyloscopique unique est rajoutée au dossier.

**15.** L'article 5 prévoit l'obligation de mettre en place des fichiers de journalisation, conformément à l'article 56 de la LPD, ainsi qu'une liste des membres du personnel autorisés et un devoir de discrétion. Comme déjà indiqué ci-dessus, le traitement de données biométriques est explicitement régi à l'article 9 du Règlement 2016/679 et davantage développé à l'article 9 de la LPD. Ainsi, le responsable du traitement doit désigner les catégories de personnes qui ont accès aux données à caractère personnel, avec une description précise de leur fonction par rapport au traitement des données visées. En outre, il doit tenir la liste des catégories des personnes ainsi désignées à la disposition de l'autorité de contrôle compétente. Et enfin, il veille à ce que les personnes désignées soient tenues, par une obligation légale ou statutaire, ou par une disposition contractuelle équivalente, au respect du caractère confidentiel des données visées.

**16.** Outre un traitement de données biométriques en vue de l'identification unique d'une personne, l'interrogation de la BNG constitue également un traitement de données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions, conformément à l'article 10 du Règlement 2016/679, et davantage développé à l'article 10 de la LPD. Dans ce cas aussi, le responsable du traitement est soumis à plusieurs obligations. L'article 5 tient également compte de ces obligations.

**17.** L'article 7 traite du protocole d'accord, qui contient notamment au moins les mesures techniques et organisationnelles appropriées et spécifiques pour assurer la sécurité des données traitées. Conformément à l'article 44/11/12, § 2, e), 1° de la LFP, le Roi doit déterminer les mesures de sécurité dont notamment la sécurité des infrastructures et des réseaux. Par conséquent, l'auteur du projet doit au moins prévoir dans l'AR un certain nombre d'aspects généraux en matière de sécurité des

infrastructures et des réseaux, comme cela a par exemple été défini aux articles 3.2 et 3.3 du protocole d'accord. Les aspects plus évolutifs peuvent ensuite être repris dans le protocole d'accord.

**18.** L'article 8 prévoit qu'en cas de violation des règles en matière de sécurité et de protection des données, la police fédérale procède au retrait de l'interrogation directe. Dans ce cadre, il faut également prévoir que l'Organe de contrôle soit, le cas échéant, informé par la police fédérale de ce retrait.

### **C. Le protocole d'accord**

**19.** L'auteur du projet est d'abord invité à examiner si l'article 20 de la LPD est d'application. L'article 20 de la LPD régit en effet la rédaction d'un protocole d'accord entre l' "autorité fédérale" et "d'autres autorités".

**20.** L'article 5 du protocole d'accord concerne l'utilisation des informations obtenues sur la base de la transmission des empreintes digitales. L'article 5.1 traite de l'exploitation des données par le SPF Justice et prévoit, à titre subsidiaire, la possibilité pour le SPF Justice de transmettre le numéro AFIS aux autorités judiciaires ou administratives si cette communication est pertinente dans le cadre de leurs missions respectives. L'Organe de contrôle comprend qu'une telle communication puisse être importante mais ceci doit dès lors être explicitement prévu par l'AR, dans les finalités reprises à l'article 2, et répondre à l'exercice des missions légales par le SPF Justice, voir ci-dessus au point 7.

**21.** L'article 5.2 traite ensuite de l'exploitation des données à la police fédérale. Les empreintes digitales transmises par le SPF Justice sont comparées à des traces non identifiées dans l'AFIS. En cas de concordance, une suite policière et judiciaire adéquate y sera donnée. Le résultat de cette comparaison n'est pas transmis au SPF Justice. Ici aussi, l'Organe de contrôle comprend l'intérêt d'une telle comparaison mais il faut rappeler que ceci doit également être explicitement prévu dans l'AR ou dans une autre disposition légale.

**PAR CES MOTIFS,**

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

**invite le demandeur à tenir compte des remarques susmentionnées.**

**demande qu'il soit donné suite aux considérations formulées aux points 6, 8, 9, 11, 13-14, 17-18, 20-21.**



Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 4 février 2019.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président,

(sé.) Philippe ARNOULD