



## ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
FOD BiZa/Coördinatie& Ondersteuningsdienst/ Internationale Cel	COC-DPA-A-2019-00000013 DA190003		4 février 2019

### **Objet: avis concernant l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République de Serbie relatif à la collaboration policière**

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, quatrième 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 Sécurité et de l'Intérieur, Pieter De Crem, reçue par porteur par l'Organe de contrôle le 4 janvier 2019, conformément à la LPD susmentionnée.

Vu l'envoi ultérieur, par e-mail du 17 janvier 2019, du SPF Intérieur, à la demande de l'Organe de contrôle, de l'Exposé des motifs de l'accord susmentionné, qui n'avait pas été joint à la demande d'avis initiale.

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans, 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

<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").

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 les articles 59, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et 236, § 2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la Directive Police et 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>.

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>.

---

<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 59, § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa et article 236, § 2 de la LPD.

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

## II. Objet de la demande

5. La demande concerne l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République de Serbie relatif à la coopération policière, signé par les autorités compétentes le 7 février 2017. D'un point de vue méthodologique, un problème se pose *ab initio* lorsque l'avis de l'autorité de contrôle de protection des données (ou "DPA"<sup>7</sup>) est demandé sur un texte qui a déjà été négocié et signé par les gouvernements respectifs. Dans la mesure où le texte comporte des problèmes, cela signifierait qu'il faudrait à nouveau mener des négociations entre les deux gouvernements, ce qui ralentirait considérablement le processus d'adoption, qui a manifestement déjà débuté il y a plusieurs années. Le COC tiendra compte de cette réalité dans ce dossier mais encourage le Gouvernement à éviter à l'avenir qu'une DPA soit ainsi placée devant le fait accompli.

En effet, le fait que depuis l'entrée en vigueur de la LPD, l'avis doit être demandé à l'Organe de contrôle, comme le précise à juste titre le Conseil d'État dans son avis<sup>8</sup> (et donc pas à l'Autorité de protection des données) n'enlève rien à la constatation qu'en vertu de l'ancien droit en vigueur (plus précisément la Loi Vie Privée du 8 décembre 1992), l'avis n'avait manifestement pas non plus été demandé à la Commission de la protection de la vie privée de l'époque.

Pour éviter tout malentendu, l'Organe de contrôle rappelle qu'il ne limite pas nécessairement ses avis à l'article ou aux articles indiqué(s) par un demandeur mais qu'il tient toujours compte dans ses avis de tous les éléments ou dispositions qui relèvent de sa compétence en vertu des textes réglementaires susmentionnés. En l'occurrence, l'examen réalisé dans le présent avis aura par exemple une portée plus large qu'uniquement l'article 12 mentionné par le demandeur.

6. Le demandeur affirme que le texte de l'Accord se base sur ce que l'on appelle la "*convention-type en matière de collaboration policière*" approuvée par le Parlement et qui sert de base, jusqu'à présent, pour les accords de coopération bilatéraux avec ce que l'on appelle des "pays tiers" (donc des pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne). En ce qui concerne la région des Balkans, des conventions policières ont déjà été signées avec la Slovénie et la Croatie (entre-temps devenus EM<sup>9</sup> de l'UE), l'Albanie, le Monténégro et la Macédoine. Aux yeux de l'Organe de contrôle, l'utilité et la plus-value de ces formes de coopération bilatérale ne nécessitent aucune précision complémentaire et sont incontestables. Malgré l'utilisation de ce que l'on appelle une "convention-type", l'Organe de contrôle constate qu'il existe quand même pas mal de différences non négligeables entre les différentes conventions policières conclues (voir ci-après).

<sup>7</sup> Pour "Data Protection Authority".

<sup>8</sup> Avis de la Section de Législation du Conseil d'État n° 64.469/2 du 14 novembre 2018, p. 3.

<sup>9</sup> EM veut dire "État membre".

7. Le champ d'application matériel (ce que l'on appelle les "*domaines de coopération*") parle, à l'article 2, d' "*infractions graves relevant de la criminalité organisée*". L'article 2 poursuit avec une énumération non limitative d'infractions. Quoiqu'il en soit, il doit s'agir d' "*infractions graves*", notion qui n'est définie nulle part, dans les définitions de l'article 1<sup>er</sup> non plus. Les cas dans lesquels une infraction, aussi celles prévues sur la liste de l'article 2.2, est "*grave*" restent donc vagues et sujets à interprétation. Ainsi, par exemple, il est clair que tout fait de "*coups et blessures*" constitue en droit belge une infraction contre "*l'intégrité physique des personnes*" (article 2.2, 5<sup>e</sup> tiret), mais n'est évidemment pas nécessairement "*grave*" (une légère poussée relève déjà de la notion de "*coups et blessures*", même lorsque cela n'a occasionné qu'une égratignure, une légère écorchure ou un petit hématome). Néanmoins, le COC part du principe que le présent Accord ne vise pas ce type d'infractions qui peuvent difficilement être qualifiées d' "*infractions graves*". L'Exposé des motifs parle de "*collaborer le plus largement possible et (...) se porter mutuellement assistance dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée*" et ne donne aucune explication plus précise de la notion d' "*infractions graves*".

Ce champ d'application, quant à lui, ne va pas tout à fait dans le sens de l'article 7 qui définit le champ d'application pour l'échange d'informations, échange d'informations qui constitue toujours un des éléments essentiels de chaque convention policière. À l'article 7.1, il est en effet question d'une assistance aux fins de la recherche "*des infractions pénales*". Il est clair que la notion d' "*infractions pénales*" est bien plus large que le champ d'application prévu à l'article 2. En droit belge, les "*infractions pénales*" sont en effet toutes les infractions (contraventions, délits et crimes) de droit commun ou de droit pénal spécial, qu'elles soient ou non "*graves*" et qu'elles relèvent ou non de la "*criminalité organisée*". De son côté, l'article 7.2 (échange d'informations d'initiative) fait à nouveau référence à "*(...) réduire les infractions pénales visées à l'article 2 du présent Accord (...)*", ce qui s'inscrit bel et bien dans le cadre de la définition de l'article 2.

Non seulement en vertu du principe de légalité en matière pénale mais également du point de vue de la protection des données, ce qui précède ne constitue pas le constat le plus heureux. L'Organe de contrôle part dès lors du principe que le champ d'application de cet Accord, indépendamment de la discussion relative à la notion de "*graves*", se limite bel et bien sans aucun doute aux infractions énumérées à l'article 2 et pas à la large définition de l'article 7.1 qui est quoi qu'il en soit en contradiction avec l'article 2. L'Organe de contrôle lit donc l'article 7.1 au sens tel que le prévoit l'article 2. Cela signifie également que lorsque l'article 11.2.a) prévoit la désignation d'officiers de liaison en particulier pour "*l'échange d'informations aux fins prévues à l'article 7*", l'Organe de contrôle lit cette disposition comme étant "*(...) aux fins prévues à l'article 2*".

Cela signifie que l'Organe de contrôle, dans le cadre de sa fonction de contrôle (voir les articles 44/1 à 44/11/13 inclus de la LFP) et dans le cadre de sa fonction de DPA (article 71 et Titre 7 de la LPD),

veillera également à ce que l'échange réciproque de données s'inscrive tout à fait dans le cadre de l'article 2 de l'Accord et qu'il n'y ait donc pas d'échange d'informations avec la Serbie pour n'importe quelle "infraction".

Bien que l'Organe de contrôle constate que de précédentes conventions utilisent aussi cette même terminologie, à savoir "*infractions graves*" (ex. l'article 2.2 de la Loi du 24.02.2016 portant assentiment à la Convention Belgique-Monténégro, faite à Bruxelles le 9 décembre 2010 : "*infractions **graves** relevant de la criminalité organisée*" , idem à l'article 2.2 de la Loi du 21.04.2007 portant assentiment à la Convention Belgique-Albanie, signée à Bruxelles le 22 mars 2005), il semble recommandé d'éviter cette définition à l'avenir, d'autant que dans d'autres conventions policières, on parle de "*coopéreront à la prévention, à la répression et à la poursuite d'infractions **graves** relevant de la criminalité organisée*" (ex. article 2.2 de la Loi du 24.02.2017 portant assentiment à la Convention Belgique-Macédoine, faite à Bruxelles le 21 novembre 2013). La notion de "graves" aussi ne peut être qu'une source de discussion ou susciter des problèmes d'interprétation.

**8.** L'article 12 traite spécifiquement de la protection des données à caractère personnel. Le transfert de données à caractère personnel dans le cadre de la collaboration policière avec des pays tiers est actuellement régi par les articles 66 à 70 inclus de la LPD. En l'occurrence, comme l'a confirmé le délégué du Ministre au Conseil d'État, le fondement juridique du transfert, à défaut d'une décision d'adéquation pour la Serbie, se retrouve à l'article 68, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa de la LPD "*En l'absence de décision d'adéquation, visée à l'article 67 (...), un transfert de données à caractère personnel vers un pays non membre de l'Union européenne ou à une organisation internationale peut avoir lieu lorsque :* 1<sup>o</sup> *des garanties appropriées en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel sont fournies dans un instrument juridiquement contraignant ; ou* 2<sup>o</sup> *le responsable du traitement a évalué toutes les circonstances du transfert de données à caractère personnel et estime qu'il existe des garanties appropriées au regard de la protection des données à caractère personnel.*".

Le point 1<sup>o</sup> s'applique dans ce cas en vertu de l'accord signé (pas encore ratifié). La question se pose ensuite de savoir si l'article 12, en tant que seul article traitant de la protection des données, prévoit des "garanties appropriées". À la lecture du texte, le COC estime que c'est effectivement le cas.

Dans ce cadre, le premier alinéa du projet d'article 12 qui déclare applicables les règles de droit existantes suivantes est important :

- La convention n° 108 pour la protection des données
- Le protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la convention pour la protection des données
- Le droit belge en vigueur, dont en premier lieu la LPD du 30 juillet 2018.

En ce qui concerne la convention n° 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des données, on peut faire remarquer que le texte a entre-temps été modernisé (voir <https://www.coe.int/fr/web/data-protection/convention108/modernised>) et que la Serbie, contrairement à la Belgique (signature le 10 octobre 2018) n'a pas encore signé ce texte de protocole d'amendement<sup>10</sup>. Bien que l'entrée en vigueur de ce protocole ne soit pas attendue dans un avenir proche<sup>11</sup>, il appartient à l'Autorité belge de surveiller attentivement la situation et, le cas échéant, de rappeler à la Serbie la nécessité de signer et de ratifier le protocole susmentionné.

Cela étant dit, la référence, dans le préambule de l'Accord avec la Serbie, au protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la convention pour la protection des données ("Guidées par la législation en vigueur ...") n'est pas très convaincante, étant donné qu'il apparaît que la Belgique a certes bel et bien signé ce protocole le 30 avril 2002 mais ne l'a pas encore ratifié<sup>12</sup> et qu'il ne constitue donc pas une "législation en vigueur". La Belgique n'est donc pas elle-même le meilleur élève. Ce protocole est important, vu que la convention pour la protection des données est à présent complétée par un important passage sur l'obligation de mettre en place une autorité de contrôle à qui il faut confier des compétences réelles. Vu l'applicabilité de la LPD belge, cette non-ratification n'est pas insurmontable d'un point de vue juridique mais il faut avouer que tout cela ne fait pas vraiment bonne impression, surtout dans un contexte international.

En outre, plusieurs obligations complémentaires (reprises aux points 1 à 10 inclus) sont prévues. L'Accord prévoit des garanties au niveau :

- De l'exactitude des données (art. 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 1)) et de l'éventuelle correction en cas d'erreurs (art. 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 5)).
- Du principe de finalité et du principe de spécialité (art. 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 2)).
- De la communication ultérieure des données (art. 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 3)).
- De la communication de l'usage qui a été fait des données (art. 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 4)).
- De l'interdiction de se décharger de sa responsabilité à l'égard de la personne concernée (la partie lésée) (art. 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 6)).
- Du droit à l'information pour la personne concernée, conformément au droit national (art. 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 7)).
- De l'effacement des données (art. 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 8)).
- De la conservation d'un registre des traitements et de la conservation des loggings (ainsi que des autorités qui peuvent consulter ces loggings) (art. 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 9)).

<sup>10</sup> Situation au 28.01.2019, qui peut être consultée à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/223/signatures>.

<sup>11</sup> Voir à ce sujet DEBEUCKELAERE, W. et VERMEULEN, G., Codes annotés, Privacy, Larcier, 2018, p. 4.

<sup>12</sup> Situation au 28.01.2019, qui peut être consultée à l'adresse suivante : [https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/181/signatures?p\\_auth=IWro5Xq8](https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/181/signatures?p_auth=IWro5Xq8).

- Des mesures de sécurité de l'information (protection contre tout accès non autorisé, contre toute modification sans consentement, contre toute destruction accidentelle ou illégale, toute divulgation ou tout autre traitement illégal (art. 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 10)).

**9.** Alors que la convention avec l'Albanie, le Monténégro et la Macédoine fait encore référence à la Recommandation R (87) 15 du 17 septembre 1987 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police, cette référence n'est pas reprise ici. On ne sait pas clairement pour quelles raisons il en est ainsi, étant donné que cette recommandation reprend de bonnes pratiques importantes au niveau de la protection des données et de la vie privée. Le COC demande au Gouvernement de reprendre à nouveau ce passage dans les futures conventions.

**10.** En ce qui concerne le délai de conservation, l'actuel article 12, 1<sup>er</sup> alinéa, 8) renvoie au droit national en vigueur. Alors que cela est clair pour la Belgique, étant donné que les délais de conservation sont mentionnés dans la LFP, l'Organe de contrôle estime que cela n'est absolument pas clair pour le droit serbe. L'Exposé des motifs ne précise rien non plus à ce sujet. Dès lors, le temps de conservation des données à caractère personnel de prévenus belges par exemple qui ont été transmises à la Serbie n'est pas clair. En ce sens, la formulation utilisée dans la convention policière avec le Monténégro est plus claire. L'article 11.3.d), c. affirme que les données à caractère personnel reçues seront effacées, détruites ou corrigées si "*les données ne sont plus nécessaires à l'exécution de la mission pour laquelle elles ont été transférées à l'origine, à moins que l'utilisation de ces données à d'autres fins ne soit clairement autorisée*". L'article 11.3.d), 3<sup>e</sup> astérisque de la convention policière avec la Macédoine prévoit aussi une suppression des données lorsqu'elles "*n'étaient plus nécessaires pour l'exécution de la mission pour laquelle elles avaient été transférées, à moins qu'une autorisation explicite n'ait été délivrée en vue de l'utilisation de ces données à d'autres fins*". L'article 11.3.e) affirme même que "*la Partie contractante en charge du transfert des données [doit informer] l'autre Partie contractante du délai de conservation conformément à la législation nationale de l'État ou au droit international*" et aussi : "*Indépendamment du délai de conservation, les données à caractère personnel ne peuvent être conservées plus longtemps que nécessaire dans le cadre des objectifs fixés. La Partie contractante en charge du transfert doit être informée de la suppression des données soumises à la transmission, ainsi que des motifs de cette suppression*". Le COC estime que la convention policière avec la Macédoine est beaucoup plus claire au niveau des délais de conservation et offre une plus grande protection juridique. Il encourage dès lors le Gouvernement à utiliser ces formulations à l'avenir.

**11.** L'Accord ne précise rien quant au rôle et à l'intervention des autorités de contrôle. Néanmoins, la convention policière avec l'Albanie et celle avec le Monténégro prévoient par exemple, en leur article 11.5 ce qui suit : "*Chaque Partie Contractante informe l'autorité de contrôle chargée, dans le respect du droit national, d'exercer sur son territoire un contrôle indépendant des traitements de*

*données à caractère personnel effectués sur base de la présente Convention et de vérifier si lesdits traitements ne sont pas attentatoires aux droits de la personne concernée. Ces autorités de contrôle sont également compétentes pour analyser les difficultés d'application ou d'interprétation de la présente Convention portant sur le traitement des données à caractère personnel. Ces autorités de contrôle peuvent s'entendre pour coopérer dans le cadre des missions qui leur sont reconnues par la présente Convention.*" La convention policière avec la Macédoine prévoit en son article 11.7 une disposition similaire : "*Chaque Partie contractante désigne une autorité de contrôle chargée, dans le respect du droit national, d'exercer sur son territoire un contrôle indépendant des traitements de données à caractère personnel effectués sur la base de la présente Convention et de vérifier si lesdits traitements ne sont pas attentatoires aux droits de la personne concernée. Ces autorités de contrôle sont également compétentes pour analyser les difficultés d'application ou d'interprétation de la présente Convention portant sur le traitement des données à caractère personnel. Ces autorités de contrôle peuvent s'entendre pour coopérer dans le cadre des missions qui leur sont reconnues par la présente Convention.*" Les raisons pour lesquelles une telle disposition fait défaut dans l'actuel Accord avec la Serbie ne sont pas claires.

Le renvoi par l'actuel Accord avec la Serbie à l'applicabilité du droit belge signifie automatiquement que l'Organe de contrôle, en tant qu' "autorité de contrôle", est compétent pour contrôler l'application de cet Accord. Toutefois, une telle disposition n'est pas un luxe superflu et le COC insiste pour qu'un tel article soit toujours repris dans les conventions policières bilatérales, ne fût-ce que pour des raisons pédagogiques.

**12.** En ce qui concerne l'article 12.2), dernière phrase, il va de soi qu'en droit belge, la police intégrée ne peut en principe jamais donner une autorisation de manière indépendante à l'utilisation des données à caractère personnel qui relèvent du présent Accord pour d'autres finalités mais qu'elle doit disposer à cet effet de l'autorisation des autorités compétentes, comme le ministère public.

**PAR CES MOTIFS,**

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

**demande qu'il soit tenu compte des remarques susmentionnées ;**

**demande qu'il soit donné suite aux prescriptions formulées aux points 7 à 11 inclus.**

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