



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Notre référence	Annexe(s)	Date
DA190005		5 mars 2019

Objet: Avis concernant un projet de directive commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la détermination des modalités de communication des données à caractère personnel et informations traitées dans le cadre de leurs missions de police administrative et judiciaire, telles que visées aux art. 14 et 15 LFP, par les services de police et à l'accès direct et l'interrogation directe de la BNG

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, 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 Secrétariat technique et administratif du Ministre de la Justice K. Geens, reçue par mail par l'Organe de contrôle le 14 janvier 2019, conformément à la LPD susmentionnée.

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

Émet, le 5 mars 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 2016/679¹ 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^o 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 59, § 1^{er} 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^{er} (pour les traitements non opérationnels)³ et 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴. 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*⁵.

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

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

⁵ Article 59, § 1^{er}, troisième alinéa *juncto* article 236, § 2 de la LTD.

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 2016.⁶

II. Objet de la demande

5. Le projet de directive commune des deux ministres de tutelle vise à créer le cadre que pourront utiliser tant la police fédérale que la police locale pour exécuter la sous-section 8 ("*La communication des données et l'accès à la BNG*") de la section 12 ("*De la gestion des informations*") du chapitre IV ("*De la forme et des conditions générales d'exercice des missions*") de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992. Le titre de la directive induit toutefois quelque peu en erreur car celle-ci ne vise pas à régler toutes les formes de communications. Comme il l'indique lui-même, ce projet ne régit en effet pas :

- la détermination des mesures nécessaires à la gestion et la sécurité dont notamment les aspects relatifs à la fiabilité, la confidentialité, la disponibilité, la traçabilité et l'intégrité des données à caractère personnel et des informations traitées dans les banques de données visées à l'article 44/2, requise par l'article 44/4, § 2. Il s'agit de l'exécution de l'article 44/4, § 2 LFP en attente d'exécution depuis le 7 avril 2014 (donc depuis déjà près de 5 ans).
- la directive commune concernant les mesures adéquates, pertinentes et non excessives relatives au couplage ou à la corrélation des banques de données techniques visées à l'article 44/2, § 3 avec les banques de données visées à l'article 44/2, §§ 1 et 2, ou avec d'autres banques de données auxquelles les services de police ont accès par ou en vertu de la loi ou de traités internationaux liant la Belgique. Il s'agit de l'exécution de l'article 44/4 § 4 LFP (et pas comme indiqué à tort dans le projet l'article 44/4 § 3bis LFP – pour l'instant il n'y a pas de § 3bis), en attente d'exécution depuis le 25 mai 2018.
- les règles relatives à la communication des données à caractère personnel et informations aux services de police étrangers, aux organisations internationales de coopération judiciaire et policière et aux services de répression internationaux. Il s'agit de l'exécution de l'article 44/11/13 LFP ; bien que d'un point de vue formel, aucune délégation aux Ministres ne soit prévue dans l'article précité, rien n'empêche en effet d'élaborer ici aussi une directive expliquant et développant des modalités et des méthodes de travail plus concrètes.
- les modalités relatives aux communications vers les autorités de police administrative et les autorités judiciaires. Il s'agit de l'exécution des articles 44/1 §§ 3 et 4 et 44/11/7 (on peut aussi se référer aux articles 5/1 à 5/5 inclus et à l'article 17, comme le fait le projet).

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

- les modalités relatives à la communication de données et d'informations entre les entités de la police intégrée.
- les modalités relatives au traitement par un sous-traitant d'un responsable du traitement (RdT) policier (voir le point 2.3)

Par ailleurs, le § 3 de l'article 44/4 LFP est en attente d'exécution depuis le 7 avril 2014 :
"§ 3. Les ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de leurs compétences, déterminent par directives les mesures adéquates, pertinentes et non excessives relatives à l'interconnexion des banques de données visées à l'article 44/2 entre elles ou avec d'autres banques de données auxquelles les services de police ont légalement accès dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police administrative et de police judiciaire".

Le COC considère dès lors que le titre de la circulaire induit quelque peu en erreur et qu'il ne s'agit donc certainement pas d'une circulaire globale encadrant toutes les formes de communication. Il revient à l'auteur du projet de lui donner un titre plus exact. Il rappelle également dans la foulée aux ministres compétents la mise à jour nécessaire et déjà largement en retard de la MFO 3.

6. La nécessité de ce projet est indiscutable.

Ces dernières années, l'Organe de contrôle lui-même a insisté à plusieurs reprises, y compris auprès des ministres compétents, sur l'exécution des articles de la LFP relatifs à la gestion de l'information, tout au moins là où la loi a octroyé une délégation explicite aux ministres. L'Organe de contrôle approuve dès lors totalement cette initiative, d'autant plus que force est de constater, et c'est un phénomène relativement nouveau, que de nombreux services non policiers montrent un intérêt croissant pour l'obtention d'informations policières, soit sous la forme d'une communication d'informations policières, soit sous la forme d'un accès direct ou indirect à la BNG (Banque de données nationale générale). Il s'agit d'une évolution que l'Organe de contrôle suit avec une grande attention teintée toutefois aussi d'une certaine inquiétude. Cela signifie en effet, quel que soit l'angle sous lequel on envisage la situation, que l'on souhaite utiliser des données à caractère personnel et des informations qui étaient initialement collectées à des fins policières (dans le cadre de missions de police administrative et/ou judiciaire) pour de nombreuses autres finalités. Un tel traitement ultérieur doit être soigneusement analysé et évalué.

Le COC tient encore à signaler préalablement que la traduction néerlandaise du projet doit faire l'objet d'une relecture approfondie (par ex. point 2.2, 1^{er} et dernier § ; le 3^e alinéa du point 3 où le renvoi à l'article 44/11/10 a été oublié ; en néerlandais, "*kwantitatieve statistieke gegevens*" doit être remplacé par "*kwantitatieve statistische gegevens*" (p. 18), ...). Pour son avis, le COC se base dès lors en

premier lieu sur la version française qu'il considère comme étant la version originale. Le COC suit ci-après la répartition utilisée dans le projet.

Globalement, l'Organe de contrôle considère ce projet comme un travail solide dans une matière difficile. Le nombre de remarques majeures est limité. La plupart des remarques consistent en des suggestions ou des demandes d'amélioration et sont analysées ci-après.

I. Le cadre général

8. Dans le projet (p. 2), il est question du "*registre des traitements de la police intégrée*", en se référant à l'article 25/8 LFP et à l'article 55 LPD. L'article 25/8 concerne toutefois uniquement le registre des traitements par caméras, tandis que l'article 55 de la LPD n'est pas ou ne peut pas être la base juridique d'un registre (unique) de la police intégrée. L'article précité comporte uniquement l'obligation pour chaque responsable du traitement (RdT) de tenir un registre. Ceci doit donc être lu conjointement avec l' "*avant-projet de loi relatif à la gestion de l'information policière et modifiant la loi sur la fonction de police et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*" soumis pour avis au COC en novembre 2018 (approbation par le Conseil des ministres le 16.11.2018), dont l'article 145 en projet de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (article 33 du projet) prévoit une délégation au Roi pour (fixer) "*la forme et les modalités du registre des activités de traitement visé à l'article 30 du règlement général sur la protection des données et à l'article 55 de la loi relative à la protection des données*". Le COC a émis un avis sur ce texte le 12 décembre 2018 (COC-DPA-Avis numéro 9/2018). Le COC ne comprend pas bien à quoi est vouée cette disposition ainsi que l'intégralité du projet, d'ailleurs.

Le fait est qu'un nombre non négligeable de zones de police locales n'adhèrent pas encore au système du registre unique de la police intégrée (et qui est dès lors dans les faits opérationnel) et travaillent donc encore avec leurs propres registres. Ceci est évidemment déplorable et néfaste, tant pour une approche uniforme de la protection des données dans toute la police intégrée, pour la possibilité d'apprentissage mutuel grâce au fait que la zone de police X ait également accès aux traitements de tous les autres services de police ainsi que pour le fonctionnement du COC qui sera encore confronté à des dizaines de types de registres différents. Le COC insiste en tout état de cause pour établir la base juridique le plus rapidement possible et pour adopter l'arrêté royal envisagé qui rend **obligatoire** pour les services de police l'utilisation du registre unique pour la police intégrée (ce que l'on appelle le "REGPOL") (voir aussi le point 19 de l'avis susmentionné COC-DPA 9/2018).

Pour le reste, le COC n'a aucune objection à ce que, comme l'indique le projet de directive, ses avis (en réalité des "avis contraignants" ou "autorisations", voir plus loin) dans le cadre de l'article 44/11/9, § 2 LFP soient intégrés dans REGPOL, au contraire. Le COC approuve en outre le caractère

contraignant de cette circulaire au sens des articles 61, 62, 6° et 97 LPI. Toute la gestion de l'information policière constitue par excellence un domaine nécessitant un ensemble de règles de fonctionnement contraignantes pour l'ensemble de la police intégrée.

II. la communication au sens large

9. Le projet débute judicieusement par une explication des trois notions majeures dans ce domaine, à savoir la "*communication*", l' "*interrogation directe*" et l' "*accès direct*" : Tant dans la réglementation que dans la pratique, il règne effectivement une certaine confusion à cet égard, ces notions pouvant être mélangées. Les notions d' "*interrogation directe*" et d' "*accès direct*" se limitent en effet uniquement aux données à caractère personnel et aux informations traitées dans la BNG, tandis que la notion de "communication" peut porter sur n'importe quelle information enregistrée dans les banque de données policières.

10. Il est indiqué dans le projet que l'accès et l'interrogation directs tels que prévus à l'article 44/11/12 LFP seront encadrés par une "procédure interne" de la direction de l'information policière et des moyens ICT (DRI) de la police fédérale, dans le cadre de laquelle on veillera à ce que toute demande soit, au minimum, accompagnée des informations suivantes :

l'identification précise du service demandeur (au sein de l'organisation demanderesse), de son appartenance à la chaîne pénale et de sécurité et du contexte de sa demande; la question visant à vérifier l' "*appartenance [de ce service] à la chaîne pénale et de sécurité*" semble toutefois superflue, vu que la possibilité d'accès ou d'interrogation directs sur la base de l'article 44/11/12 LFP est de toute façon limitée aux services ou aux autorités qui y sont mentionnés. Il s'agit notamment :

- * des autorités judiciaires compétentes ;
- * des autorités administratives compétentes ;
- * des services de contrôle Comité P, Comité I, du COC et de l'AIG ;
- * de l'OCAM ;
- * des services de renseignement et de sécurité ;
- * de la Cellule de traitement des informations financières ;
- * de l'Office des étrangers ;
- * des services d'enquête et de recherche et de l'administration surveillance, contrôle et constatation de l'Administration générale des douanes et accises.

Le COC part du principe qu'hormis le rôle spécifique des organes de contrôle, tous les services et autorités précités font partie de la chaîne pénale et de sécurité et il ne comprend donc pas bien la plus-value de cette exigence qui est par contre importante pour l'exécution de l'article 44/11/9, § 2 LFP. Le COC se demande si ceci ne sera pas source de confusion.

- la motivation opérationnelle, sur la base des exemples et processus de travail, de chaque accès à chaque catégorie de données à caractère personnel.

Le point 5 prévoit ensuite ce que l'on appelle la "*procédure de demande et de suivi*" dans le cadre de laquelle tout demandeur tiers de données et informations policières à caractère personnel doit :

- désigner une personne de contact (SPOC - Single Point of Contact) en vue du suivi de la demande ;
- compléter un formulaire avec les données nécessaires dont les éléments permettront de rédiger l'arrêté royal visé à l'article 44/11/12, sur lequel le COC devra émettre un avis. Le COC ajoute d'emblée à ceci que dans le cadre de la procédure d'avis susmentionnée, il souhaite disposer non seulement du projet d'arrêté royal avec rapport au Roi mais aussi de ce formulaire ;
- transmettre sa demande à la DRI.

Cette demande doit toutefois être introduite auprès du Comité de coordination de la police intégrée (qui comprend à la fois le comité de direction de la police fédérale et le Comité permanent de la Police locale, voir l'article 8ter LPI) qui la transmettra aux ministres compétents. Les modalités techniques et fonctionnelles de l'interrogation ou de l'accès directs doivent être reprises dans un protocole d'accord entre le demandeur et la DRI. Par souci d'exhaustivité, il ne s'agit pas du même protocole d'accord que celui qui est visé à l'article 44/11/9, § 3 et 4 LFP pour la communication répétée ou volumineuse de données à caractère personnel et d'informations⁷.

Le COC soutient totalement cette réglementation, vu qu'elle doit permettre de motiver en profondeur la nécessité d'une interrogation ou d'un accès directs. À cet égard, impliquer d'emblée le Comité de coordination de la police intégrée en tant qu'organe stratégique interne supérieur de la police intégrée est en outre une option qui doit être entièrement soutenue. Si des objections sont soulevées à ce niveau, il convient d'en tenir compte comme il se doit et de remédier à ces remarques ou objections.

Par souci d'exhaustivité, le COC demande à être mis en possession de la "procédure interne" susmentionnée de la DRI et souhaite d'ailleurs rappeler l'obligation proactive imposée à l'ensemble

⁷ "§ 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.

§ 4. Sans préjudice des dispositions légales qui leur sont applicables et sans que cela puisse mettre en péril l'exercice de leurs missions, les autorités, services, organes, organisations ou organismes visés aux §§ 1^{er} et 2 communiquent aux services de police les données et informations qu'ils traitent dans le cadre de leurs missions et qui sont adéquates, pertinentes et non excessives en vue d'assurer l'exécution des missions de la police.

Les modalités de cette communication sont précisées dans un protocole d'accord approuvé par les ministres concernés".

des services de police par l'article 224, § 1^{er}, 2^e alinéa LPD de communiquer spontanément au COC toutes les informations pertinentes concernant la gestion de l'information policière⁸.

III. La communication au sens strict

11. Au point III.1, il est indiqué qu' *"Il convient de relever que le terme "peuvent" utilisé au § 1^{er} de l'article 44/11/9 vise à permettre une communication en l'absence de toute question posée, mais ne permet pas une marge d'appréciation lorsqu'une demande de communication légalement fondée est formulée"*.

Le COC ne voit pas clairement sur quel fondement juridique s'appuie cette déclaration ou affirmation et quelle en est la portée exacte. La signification du mot "peuvent" est *pourtant* linguistiquement claire et n'implique aucune obligation. En outre, il est précisément essentiel que le fournisseur des données, en l'occurrence la police, dispose et doit bel et bien disposer d'une marge d'appréciation, comme c'est d'ailleurs judicieusement établi et développé plus loin au point 2.2 (les modalités requises). Ce passage semble dès lors en contradiction avec ce qui est indiqué plus loin au point 2.1 ("*Généralités*") et au point 2.2 ("*Modalités*"), notamment en ce qui concerne la mission et la responsabilité des services de police fournisseurs. Il s'agit donc quoi qu'il en soit toujours d'un traitement ultérieur où les services de police intégrée doivent évaluer la licéité, la proportionnalité, la pertinence, etc. du flux de données envisagé de la police vers un service tiers. Ils sont en effet le responsable du traitement à qui incombe l'obligation susmentionnée (voir aussi les articles 29 et 33 LPD dont le respect par la police doit aussi pouvoir être prouvé à l'Organe de contrôle).

À toutes fins utiles, l'affirmation précitée ne s'appuie pas non plus sur les travaux préparatoires de l'article 44/11/9 LFP⁹, tel qu'inséré en 2014¹⁰ (donc longtemps avant qu'il soit d'ailleurs question du nouveau cadre pour la protection des données), où il est indiqué que *"Ce paragraphe énumère les partenaires de la chaîne pénale et de sécurité qui peuvent recevoir communication des données et informations policières opérationnelles"*¹¹, mais il n'est donc aucunement indiqué qu'il existerait une obligation absolue pour les services de police, sans marge d'appréciation. Dans cette explication de 2014, il est encore mentionné que *"la communication de données est réalisée via un intermédiaire humain qui vérifiera si des données peuvent être communiquées et opérera un tri des données afin de ne communiquer que les données pertinentes pour le demandeur"*. Autrement dit, il ne fait aucun

⁸ *"Les services de police transmettent d'initiative à l'Organe de contrôle les règlements et les directives internes relatifs au traitement des données à caractère personnel et de l'information policière nécessaires à l'accomplissement de ses missions. L'Organe de contrôle et le service d'enquête ont le droit de se faire communiquer tous les textes qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission."*

⁹ Doc.Parl., *Chambre*, 2013-14, n° 3105/001.

¹⁰ Par la loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle.

¹¹ Doc.Parl., *Chambre*, 2013-14, n° 3105/001, 56.

doute que le service de police fournisseur dispose d'une large marge d'appréciation afin de déterminer si, et dans l'affirmative dans quelle mesure, la demande de communication peut être acceptée. Le COC demande dès lors de remplacer ce passage par ce qui est indiqué ci-dessus, ou au moins de le supprimer.

12. En ce qui concerne les modalités pour l'application de l'article 44/11/9, § 1 LFP (point III.2.2 du projet), il est indiqué qu' *"il est recommandé que le membre du service de police sollicité s'assure que cette communication soit dûment autorisée par sa hiérarchie, qui veillera au respect du cadre légal et qui, le cas échéant, déterminera en interne des modalités spécifiques de communication (par exemple : opportunité de communication via un SPOC en fonction de la situation)*. Ce n'est pas seulement *"recommandé"* ; l'Organe de contrôle estime nécessaire que la hiérarchie policière soit impliquée et qu'elle donne son accord pour ce type de communications, soit ponctuellement, soit de manière plus structurelle et/ou organisationnelle.

13. Alors qu'au point 2.2.3. il est indiqué que sauf *"accord préalable de l'autorité judiciaire, qui peut être formulé de manière générique, toute demande de communication sera soumise à l'avis du parquet au stade de l'information ou du juge d'instruction au stade de l'instruction"*, l'Organe de contrôle souligne le rôle dominant que le ministère public doit jouer sur le plan légal et organisationnel dans le cadre de la gestion de l'information en général et dans la communication d'informations judiciaires à des parties tierces en particulier, même quand ces informations se trouvent dans une enquête judiciaire (en cours). Tel est le cas non seulement au niveau juridique, mais c'est également nécessaire au niveau opérationnel et stratégique afin de parvenir à une politique aussi uniforme que possible sur ce plan. Il n'appartient de toute façon pas à un juge d'instruction de s'opposer à une telle communication si le MP n'y voit aucune objection. Pour le bon déroulement d'une enquête judiciaire, il est en effet indiqué que le point de vue du juge d'instruction soit recueilli (voir par exemple la récente réglementation prévue à l'article 1380, 3^e et 4^e alinéa du Code judiciaire), mais la décision finale revient toujours au MP. L'article 21bis, § 1^{er}, 3^e alinéa du Code d'instruction criminelle prévoit expressément, en ce qui concerne l'autorisation d'accéder au dossier ou d'en obtenir une copie que, sauf si l'on peut être considéré comme une *"personne directement intéressée"* au sens du 2^e alinéa, ce qui sera probablement rarement le cas pour les services prévus à l'article 44/11/9, § 1^{er} LFP, *" Dans tous les autres cas, la décision sur l'autorisation de consulter le dossier ou d'en obtenir copie est prise par le ministère public, même pendant l'instruction"*. Par souci d'exhaustivité, il faut encore mentionner l'article 1380 du Code judiciaire qui dispose également dans son 2^e alinéa que : *"Le ministère public décide de la communication et de la copie des actes d'instruction et de procédure dans la cadre d'affaires disciplinaires ou à des fins administratives"*. Dans la mesure où par ex. la CTIF serait le destinataire, cet article joue également un rôle (*"finalités administratives"*). Le projet de directive manque donc de clarté dans ce passage et doit donc être revu à la lumière des normes juridiques précitées. Par ailleurs, il vaut mieux parler du *"ministère public compétent"* que de l' *"autorité*

judiciaire" ou du "parquet"¹², de sorte que la partie de phrase soit plutôt : "sauf accord préalable du ministère public compétent, qui peut être formulé de manière générique, toute demande de communication sera par contre soumise à l'avis du ministère public compétent". Il appartiendra alors au MP de recueillir la vision du juge d'instruction si l'information se trouve dans une enquête judiciaire en cours. Comme on l'a dit, il est important pour les services de police, notamment pour des raisons de sécurité juridique et de traitement uniforme, que des directives aussi univoques et uniformes que possible émanent de l'autorité judiciaire et celles-ci ne peuvent émaner que du MP.

14. Au point 2.2.7, il est indiqué que le protocole qui est nécessaire en cas de communications récurrentes ou volumineuses doit notamment porter, " ("lorsque cela s'avère possible", sur l'obligation "de journaliser les traitements". L'art. 58 LPD est cependant clair et beaucoup plus exigeant et prévoit que des fichiers de journalisation sont établis dans des systèmes de traitement automatisés au moins pour les traitements suivants : "la collecte, la modification, la consultation, **la communication, y compris les transferts, l'interconnexion et l'effacement**". Les points 1° à 4° inclus du 2° alinéa du § 1 de l'article 56 LPD clarifient ensuite ce que les fichiers de journalisation de consultation et de communication susmentionnés doivent permettre de retrouver. Le projet de directive doit dès lors se conformer à l'obligation légale susmentionnée de sorte qu'au moins les mots "lorsque cela s'avère possible" doivent être supprimés. La durée de conservation des données et des fichiers de journalisation doit être mentionnée dans le protocole de sorte que les mots "le cas échéant" doivent aussi être supprimés. Ces fichiers de journalisation doivent pouvoir à tout moment être mis à la disposition de l'Organe de contrôle (voir l'article 56, § 3 LPD).

L'Organe de contrôle est par ailleurs pleinement en faveur du passage qui déclare que la possibilité d'une communication récurrente ou volumineuse ne peut toutefois pas signifier que l'on essaie de contourner les règles liées à l'accès ou l'interrogation directs en permettant à un demandeur de disposer d'une copie d'une partie significative d'une banque de données policières. De manière générale, il n'est par ailleurs jamais conseillé de travailler avec des copies de sources de données (authentiques).

15. En ce qui concerne l'application de l'article 44/11/9, § 2 LFP, le COC a une mission et une responsabilité très spécifiques. Il se réfère pour cela non seulement au texte de ce paragraphe lui-même mais surtout aussi à sa lecture et à son interprétation par la Cour constitutionnelle dans son arrêt 108/16 du 14 juillet 2016, et plus précisément notamment au Considérant 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

¹² L'enquête peut en effet aussi être aux mains de l'auditeur du travail ou du procureur général.

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" (voir 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"). En ce sens, le COC demande que le mot "**contraignant**" soit ajouté après le mot "avis" dans la partie de phrase "*..., une demande d'avis sera nécessairement adressée au COC*" au 2^e alinéa du point 3 (p. 17).

16. En ce qui concerne le 4^e alinéa du point 3, l'Organe de contrôle se réfère à ce qu'il a indiqué au point 11 et le réitère.

17. En ce qui concerne le dernier alinéa et plus précisément l'énumération des 4 éléments qui doivent être vérifiés par la police lorsqu'elle est confrontée à une demande conformément à l'article 44/11/9, § 2 LFP, le COC formule la remarque suivante.

En ce qui concerne le point 1, le COC souligne que dans l'article 44/11/9 LFP, il est question de "*données à caractère personnel et des informations*" de sorte que l'article porte sur toute forme de communication de données et pas uniquement de données à caractère personnel. Cet article date d'ailleurs de 2014 et donc longtemps avant que le COC ne reçoive la compétence de protection des données pour les services de police via l'article 71 et le titre VII LPD. Il ne doit donc aucunement être question d'un "*lien direct avec une donnée à caractère personnel (par exemple des infractions ou un modus operandi attribués à une personne susceptible d'être individualisée)*". Par conséquent, "*des données statistiques exclusivement quantitatives*" doivent bel et bien être autorisées par l'Organe de contrôle : il s'agit en effet d'informations policières au sens de l'article 44/11/9, § 2 LFP. À toutes fins utiles, il convient de souligner que l'article 71 LPD qui décrit les compétences de l'Organe de contrôle (du nouvel Organe de contrôle) n'a pas non plus limité la compétence susmentionnée du COC à des "données à caractère personnel" comme le présent projet de directive tente actuellement de le faire. En vertu de l'article 71, § 2, 3^e alinéa, 2^o LPD, le COC est en effet chargé, vis-à-vis des autorités compétentes visées à l'article 26, § 1, 7^o, a), d) et f), de "*contrôler le traitement **des informations et des données à caractère personnel** visées aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police y compris celles incluses dans les banques de données visées à l'article 44/2 de la même loi*". Le COC demande dès lors de supprimer les passages susmentionnés.

18. Le COC demande en outre de communiquer également quelques directives méthodologiques et pratiques concernant la manière dont les demandes précitées lui sont communiquées. Cela doit faciliter et clarifier les choses tant pour la police intégrée que pour les services et institutions tiers. Le COC constate en effet trop souvent que les demandes sont faites par des personnes ou des institutions qui ne sont pas directement concernées par le flux de données que l'on envisage d'instaurer.

Comme le COC l'a communiqué à plusieurs reprises par le passé à la police et à des demandeurs tiers, la demande d'avis **doit émaner du fournisseur des données, à savoir la police fédérale ainsi que la Commission permanente de la Police locale conjointement (le comité de coordination de la police intégrée), et du destinataire potentiel des données, ce(s) dernier(s) devant être clairement identifié(s).**

Un exemple récent où le ministère public (exclusivement) avait demandé au COC un avis au sens de l'article 44/11/9, § 2 LFP afin de voir autoriser un flux de données entre la police intégrée et l'inspection sociale illustre la nécessité de règles claires. Les demandes émanant d'institutions qui ne sont ni fournisseur ni destinataire des données ne seront pas traitées par le COC.

Comme le projet de directive l'indique fort justement, il incombe en effet en premier lieu à la police de vérifier si le traitement ultérieur de ses données par le destinataire est légalement autorisé et de vérifier si l'obtention de ces données par le service tiers (en l'occurrence par exemple les divers services d'inspection sociale) repose sur une nécessité existante d'échanger et d'utiliser les données et/ou les informations conformément à ses missions légales ou réglementaires. En tant que fournisseur, la police est le premier responsable. Comme le projet l'indique à juste titre, il incombe en effet à la police d'évaluer la nécessité ("utile" n'est pas suffisant) de la communication pour l'exercice des missions légales de ces services tiers et d'analyser également à cet égard quelles données peuvent/doivent être communiquées (pour quelles missions). Dans l'exemple qui vient d'être donné, le Ministère public n'était même pas partie à ce flux de données. Le COC n'accepte dès lors aucune demande émanant de ce que l'on appelle une "partie tierce". Dans ce cas en effet, le COC n'a pas suffisamment de regard sur la vision et la position des parties concernées proprement dites, à savoir la police et le service / l'institutions tiers (tierce) destinataire potentiel(le). Ceci n'est évidemment pas acceptable pour l'Organe de contrôle car il ne peut alors pas ou pas complètement remplir le rôle que lui a attribué la Cour constitutionnelle.

En cas de communication récurrente ou volumineuse, le COC souhaite en outre être mis en possession d'un projet de protocole d'accord, comme prévu à l'article 44/11/9 ("*Toute communication récurrente ou volumineuse de données à caractère personnel ou d'informations devra faire 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*")", et ce en même temps que la demande

d'avis. C'est en effet ce protocole d'accord qui doit permettre au COC de comprendre les flux de données concrets et surtout leur sécurisation et donc les modalités fonctionnelles et techniques concrètes. S'agit-il en outre de procès-verbaux, RIR, RAR, DOS, etc... ? Il convient de faire la clarté sur tout cela dans la demande d'avis pour les modalités de la communication. Par la suite, il est alors possible que le COC réclame des informations supplémentaires (au moyen ou non d'un questionnaire standardisé). Le COC lui aussi souhaite en outre un SPOC (Single Point of Contact) en tant qu'interlocuteur unique pour la police intégrée d'une part et un ou plusieurs SPOC pour les services/institutions tiers d'autre part.

19. En ce qui concerne le point 4 ("*Modalités requises pour communiquer des données ou informations traitées par les services de police dans le cadre de leurs missions de police administrative et judiciaire (telles que visées aux articles 14 et 15 LFP) aux destinataires visés à l'article 44/11/9, § 3 LFP*"), le COC se réfère au point précédent et à la nécessité d'être mis en possession d'un projet de protocole d'accord au sens de l'article 44/11/9, § 3 LFP. À cet égard, le COC se réfère à nouveau au passage (p. 20) où il est indiqué que le protocole d'accord portera notamment sur "*les mesures de sécurité en relation avec cette communication (dont au moins l'obligation de privilégier la communication électronique et, lorsque cela s'avère possible, de journaliser les traitements)*". L'ajout des mots "*lorsque cela s'avère possible*" est contraire au prescrit de l'article 56 LPB (et de l'article 25 de la Directive Police-Justice), qui prévoit ce type de journalisation à titre obligatoire. Le COC demande dès lors que les mots "*lorsque cela s'avère possible*" soient supprimés.

20. La durée de conservation des données à caractère personnel doit de préférence aussi être fixée dans le protocole d'accord. En ce qui concerne les services de police et toutes les institutions / tous les services qui relèvent du Titre II LPD, la fixation d'une durée concrète est d'ailleurs obligatoire (voir l'article 30 LPD et l'article 5 de la Directive Police-Justice). Pour les institutions qui relèvent du RGPD, aucun délai de conservation concret ne doit être fixé, mais il est cependant préférable de le faire (voir l'article 5, 1, e du RGPD). Les mots "*le cas échéant*" dans la dernière phrase de l'avant-dernier alinéa (p. 20) doit dès lors être supprimé.

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 5, 7, 8, 10, 11, 12, 14 à 20 inclus.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 5 mars 2019.

Pour l'Organe de contrôle,
Le Président,
(sé.) Philippe ARNOULD