



## ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
SPF Intérieur/Services de coordination et d'appui/ Cellule internationale	DA1900020		5 novembre 2019

**Objet:** : avis concernant l'arrangement entre le gouvernement belge et français relatif aux modalités d'exercice des contrôles frontaliers au Royaume-Uni sur les passagers des trains empruntant la liaison fixe transmanche entre le Royaume-Uni et la Belgique sans arrêt commercial en France

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") ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après "la LCA") ;

Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après la "LFP").

Vu la *Law Enforcement Directive* 2016/680 du 27 avril 2016 (ci-après "la LED").

Vu la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers.

Vu la demande du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, Pieter De Crem, reçue par porteur par l'Organe de contrôle le 22 octobre 2019, d'émettre un avis conformément à la LPD susmentionnée.

Vu l'envoi ultérieur, à la demande de l'Organe de contrôle, par e-mail du 29 octobre 2019 par le SPF Intérieur de l'arrangement administratif du 1<sup>er</sup> octobre 2004 relatif aux contrôles d'immigration, de la modification subséquente de cet arrangement du 4 octobre 2007 et de la note du 15 juillet 2004 du Gouvernement belge au secrétariat du Conseil de l'UE, concernant l'exécution effective du contrôle frontalier à la gare de Bruxelles-Midi pour les passagers Eurostar en provenance du Royaume-Uni, ayant servi de base à l'arrangement administratif susmentionné et qui n'avaient pas été joints à la demande d'avis initiale.

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

Émet, le 7 novembre 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 LCA 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 59, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et l'article 236, § 2 de la LPD ainsi que 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>.

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

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

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 la proposition d'arrangement entre le gouvernement belge et français relatif aux modalités d'exercice des contrôles frontaliers au Royaume-Uni sur les passagers des trains empruntant la liaison fixe transmanche entre le Royaume-Uni et la Belgique sans arrêt commercial en France.

**6.** Le demandeur déclare que l'actuelle proposition d'arrangement est *de facto* déjà en vigueur depuis le 4 avril 2018. À partir de cette date, plusieurs trains par jour empruntent la liaison fixe transmanche afin d'assurer la liaison ferroviaire du Royaume-Uni vers la Belgique et les Pays-Bas sans arrêt commercial en France. Pour ces trains, le contrôle frontalier est déjà effectué par des agents français.

**7.** Le demandeur se réfère aux garanties qui sont reprises *"afin que lors de l'exécution de ses tâches, la police aux frontières française dispose toujours des données exactes. Il s'agit des données prévues en exécution de la réglementation européenne, notamment du code frontières Schengen"*.

**8.** D'après le demandeur, cette forme de coopération bilatérale trouve son fondement d'une part dans le Règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) et d'autre part dans l'accord du 15 décembre 1993 entre la Belgique, la France et le Royaume-Uni concernant la circulation des trains entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche (ci-après "l'accord trilatéral Eurostar").

Dans le courrier du demandeur accompagnant la proposition d'arrangement, il est expliqué ce qui suit concernant l'accord trilatéral Eurostar : *"Ainsi, le Royaume-Uni effectue déjà dans la "zone de sécurité" de la gare de Bruxelles-Midi des contrôles d'accès au territoire britannique sur les passagers se rendant à Londres. De même, la France organise des contrôles d'accès au territoire Schengen sur tous les passagers de train voyageant via la liaison fixe transmanche de Londres vers le territoire Schengen, quelle que soit leur destination. La France réalise également ces contrôles sur les passagers de trains ayant leur premier arrêt commercial sur le territoire belge. D'après le code frontières Schengen, la Belgique est responsable de la réalisation des contrôles frontaliers pour cette catégorie de passagers, mais la France a accepté par le passé d'effectuer tous les contrôles dans la gare londonienne de Saint-Pancras. Ce type de coopération est possible sur la base de l'article 1.2.3. de l'annexe VI du code frontières Schengen."* [Traduction libre en l'absence d'une traduction officielle]

---

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

9. D'après le demandeur, l'article 3 est repris dans la proposition d'arrangement à la demande de la France car celle-ci *souhaite [pouvoir] demander à tout moment des informations supplémentaires à la Belgique pendant les contrôles lorsqu'elle l'estime nécessaire pour pouvoir effectuer un contrôle plus approfondi d'un passager*. Il s'agit d'informations qui sont fournies par la police fédérale. Conformément à l'article 3, il s'agit d'un appui en temps réel par la police fédérale, par l'intermédiaire d'un point de contact situé en Belgique, concernant les passagers qui nécessitent un contrôle plus approfondi. Cet appui peut porter sur l'interrogation, pour les ressortissants de l'UE et les ressortissants des pays tiers, des *"bases de données nationales belges dans la mesure où elles permettent d'évaluer le risque potentiel de menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de la Belgique"*.

De tels transferts d'informations sont ensuite détaillés dans l'annexe A. En plus de reprendre le prescrit de l'article 3, cette annexe précise que le point de contact est joignable sept jours sur sept par e-mail et par téléphone sous forme d'une permanence assurée à Bruxelles entre 6 heures et 23 heures. En toute hypothèse, une possibilité de contact est garantie durant une période allant de l'ouverture effective des formalités d'enregistrement jusqu'une heure après le départ effectif du train.

Le demandeur déclare en outre que l'article 3 susmentionné ne crée aucune nouvelle obligation de partager des informations, mais qu'il [régit] *les modalités de la disponibilité des informations que [la Belgique] doit déjà mettre à disposition via des banques de données internationales sur la base d'autres obligations*.

Toujours selon le demandeur, l'article 3 pourrait en outre également être considéré comme une exécution concrète de l'article 17, alinéa 1 du code frontières Schengen, où l'on peut lire ce qui suit : *Les États membres se prêtent assistance et assurent entre eux une coopération étroite et permanente pour que le contrôle aux frontières soit mis en œuvre de manière efficace, conformément aux articles 7 à 16. Ils échangent toutes informations utiles*.

10. L'article 9 établit la compatibilité de l'arrangement avec le droit de l'Union et la législation nationale des parties contractantes. Cet article prévoit que les dispositions de l'arrangement ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit de l'Union européenne et la législation nationale des parties.

### **III. Examen de la demande**

11. 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 de la réglementation susmentionnée. *En l'occurrence*, l'examen réalisé dans le présent avis dépassera le cadre du seul article 3 mentionné par le demandeur.

**12.** Vu la violation de l'obligation légale de consulter préalablement l'Organe de contrôle (voir le point 2), les Parties méconnaissent la garantie en faveur des droits des personnes concernées visée par la loi avec l'intervention de l'Organe de contrôle. En outre, il reste à voir si, en l'absence d'un accord écrit et d'un examen par l'Organe de contrôle, les Parties ont jusqu'à présent pris en compte les droits des personnes concernées dans le cadre de la protection des données. Le COC souligne que cette méthode est tout à fait inappropriée, notamment parce qu'elle donne l'impression que les services de police prennent la protection des données à la légère. Désormais, toute demande d'avis doit être introduite en temps voulu, autrement dit avant le début du traitement de données. Il est en effet essentiel que les services opérationnels concernés soient conscients des garanties en vigueur pour les droits des personnes concernées à cet égard et qu'une demande d'avis n'est visiblement pas sollicitée uniquement pour la forme.

**13.** Pour le COC, l'utilité et la plus-value du contrôle frontalier est claire et sans équivoque. Cependant, le contrôle frontalier ne constitue pas l'objet de la présente proposition d'arrangement. Celui-ci porte sur la reprise par des gardes-frontières français de la compétence belge d'effectuer des contrôles frontaliers à Londres. L'échange de données qui en découle ne concerne donc pas le contrôle frontalier en soi mais constitue la conséquence directe d'un transfert de compétence. En ce sens, l'article 3 de la présente proposition ne peut en aucun cas être considéré comme une simple exécution de l'article 17 du code frontières Schengen, comme indiqué par le demandeur.

Le demandeur renvoie à titre de base légale pour cette méthode à l'article 1.2.1. de l'annexe VI du code frontières Schengen, libellé comme suit : *"Les vérifications sont effectuées tant sur les passagers des trains que sur les agents de chemins de fer à bord de trains qui franchissent des frontières extérieures, y compris les trains de marchandises ou les trains vides. Les États membres peuvent conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la manière d'effectuer ces vérifications dans le respect des principes énoncés au point 1.1.4.*

Ce point 1.1.4 relatif aux points de passage frontaliers communs mentionne au point 1.1.4.3. : *"[...] Aux fins du présent règlement, toute vérification effectuée par les gardes-frontières de l'État membre à un point de passage frontalier commun situé sur le territoire d'un pays tiers est réputée avoir été effectuée sur le territoire de l'État membre concerné.*

Le COC interprète cette disposition dans le sens que, sur la seule base du code frontières Schengen, les gardes-frontières ne sont pas habilités à exercer des responsabilités d'autres États membres dans le domaine des contrôles aux frontières. Cette interprétation repose sur le principe selon lequel les gardes-frontières sont liés par la souveraineté nationale des autres États membres et est conforme à la vision générale de la Commission européenne, qui est exprimée dans la demande d'avis concernant la consultation des banques de données nationales par le demandeur : *"L'obligation de consulter des banques de données nationales concerne les banques de données propres".*

Ce qui précède n'empêche pas que les États membres puissent convenir entre eux d'autres dispositions à cet égard (comme possible aussi conformément à l'article 18 du Règlement 2016/399). Vu l'absence à ce jour de tout accord bilatéral entre la Belgique et la France conformément aux dispositions de l'article 1.2. de l'annexe VI du code frontières Schengen, et vu le fait que d'après le point 1.1.4.3. relatif aux points de passage frontaliers communs, les contrôles effectués par les gardes-frontières français sont réputés être effectués en France et ne permettent aucune délégation de compétence de la Belgique à la France sans un tel accord bilatéral, le COC ne voit pas du tout clairement sur quelle base légale la police fédérale transfère actuellement des données provenant de banques de données belges aux gardes-frontières français. L'objectif légitime n'est en effet pas ici d'organiser un contrôle frontalier commun mais bien une délégation de compétence. Tant que ce dernier aspect n'a pas été formalisé, une exécution *de facto* dans le sens où des données à caractère personnel issues de banques de données policières belges sont transférées à des gardes-frontières français sur la base d'une simple "acceptation" par les français (voir le point 8) n'est pas admissible.

**14.** Vu la définition de "garde-frontière" à l'article 2.14 du Règlement (UE) 2016/399, le COC prend note du fait que le garde-frontière français effectuera le contrôle frontalier conformément au droit français. Cela n'exempte pas les Parties de prévoir dans la proposition d'arrangement des garanties pour les droits des personnes concernées dans l'échange de données provenant des banques de données nationales policières belges. L'arrangement doit au moins préciser comment est réglementé le droit de la personne concernée à l'information, son droit d'accès, de rectification et son droit à l'effacement, s'il existe le cas échéant des exceptions à ces droits, et comment ces droits peuvent être exercés, par exemple en introduisant une demande auprès de l'autorité de contrôle.

**15.** Alors que pour la Belgique, les délais de conservation sont mentionnés dans la LFP, l'Organe de contrôle ne voit pas du tout clairement quels sont les délais de conservation (maximum) en droit français. Des informations suffisantes à ce sujet doivent au moins être reprises dans l'Exposé des motifs, mais il est recommandé de reprendre une disposition dans le projet de texte proprement dit, conformément à la LED qui s'applique aux deux Parties. On ne sait en effet actuellement pas clairement combien de temps les données à caractère personnel qui seraient transférées par la police fédérale via ce point de contact aux gardes-frontières français seraient (pourraient être) conservées à ce niveau. Étant donné que les délais de la LFP<sup>7</sup> sont ici applicables (l'article 9 dispose en effet que la législation nationale est d'application), il importe d'adapter le texte de la proposition d'arrangement en conséquence. En ce sens également, il est nécessaire de préciser les délais maximaux applicables pour la ventilation des données échangées afin d'éviter les divergences entre les différents cadres juridiques nationaux.

---

<sup>7</sup> Article 44/9 de la LFP.

**16.** La question de savoir à qui les informations en question sont transférées est également formulée de manière trop générale dans la proposition d'arrangement. Les autorités compétentes des parties contractantes ne sont pas citées nommément. L'article 1 (les 'définitions') réfère aux '*Agents*' comme aux '*personnes chargées de contrôles frontaliers sous l'autorité des Parties*'. Il ressort bien du projet de texte qu'il s'agit de la police fédérale du côté belge et de la "police aux frontières" côté français, mais cela ne permet pas de déterminer qui est le responsable du traitement, vu que cette description englobe en principe plusieurs services de police. La nécessité d'une désignation plus spécifique des autorités compétentes est indéniablement nécessaire afin de faire connaître l'identité du responsable du traitement.

**17.** Rien n'est prévu dans l'arrangement en ce qui concerne la rectification ou l'effacement de données incorrectes. L'expérience quotidienne du COC montre qu'il y a beaucoup de données inexactes et/ou incorrectes dans la BNG, permettant de supposer que ce sont surtout des données provenant de la BNG qui sont et seront communiqué aux gardes-frontières français. Le COC n'aborde même pas les éventuelles autres banques de données contenant des informations non validées qui sont ou seront communiquées par la police fédérale belge (ISLP, FEEDIS, banques de données particulières, ...) aux gardes-frontières français.

Il importe donc de prévoir une méthode à appliquer lorsque les données transférées sont inexactes, ne sont pas précises, sont périmées ou n'auraient pas dû être envoyées. Il convient au moins de prévoir un système afin d'en aviser les gardes-frontières français. La rectification de données incorrectes ou inexactes doit se faire sans délai et revêtir un caractère obligatoire. Rien n'est actuellement prévu pour l'instant à ce sujet dans la proposition. Une adaptation du texte en ce sens est ici nécessaire.

D'ailleurs, les autorités compétentes des deux Parties disposent des données précitées et l'arrangement doit dès lors imposer aux deux Parties l'obligation de rectifier ou d'effacer ces données.

**18.** Lors de l'élaboration de la proposition d'arrangement, la question des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir et pouvoir démontrer que le traitement de données à caractère personnel s'effectue conformément à la LED et/ou au droit national applicable n'a manifestement même pas été posée. Le traitement de données à caractère personnel doit être nécessaire à la finalité spécifique du traitement. Cela s'applique à la quantité de données à caractère personnel collectées, à l'étendue de leur traitement, à leur durée de conservation et à leur accessibilité. Dans ce cadre, on ne sait absolument pas clairement (1) qui a accès à la boîte mail mentionnée dans la proposition d'arrangement, d'où les données à caractère personnel sont envoyées aux gardes-frontières français, (2) qui a accès à la boîte mail où aboutissent les informations envoyées par le point de contact belge et (3) comment sont traitées ces informations communiquées après le contrôle frontalier.

**19.** Le COC constate que la proposition d'arrangement ignore totalement l'exactitude des données, les rectifications éventuelles en cas d'erreurs et la limitation du traitement, le principe de finalité et le principe de spécialité, la communication ultérieure des données, l'enregistrement de l'envoi et de la réception des données à caractère personnel. La proposition ne prévoit pas non plus de mesures techniques et organisationnelles (mesures de sécurité de l'information) afin de pouvoir contrôler l'input, l'utilisation, l'accès et la conservation de données à caractère personnel, ainsi que la fiabilité du système. Le COC considère que tous ces éléments sont dénués de toute forme de protection juridique et encourage dès lors le Gouvernement à adapter le texte de l'arrangement en profondeur. Cela signifie qu'en tout état de cause, tant dans sa fonction de contrôle (voir les articles 44/1 à 44/11/13 inclus) que dans sa fonction de DPA (voir l'article 71 et le titre VII de la LPD), le COC veillera à ce que l'échange de données s'inscrive bel et bien dans le cadre de l'arrangement.

**20.** Le COC souligne la nécessité de respecter les principes du traitement dans la proposition d'arrangement (article 28 de la LPD). Pour commencer, la présente proposition doit préciser que seules des données correctes et actualisées peuvent être échangées. Dans ce cadre, le COC souligne le principe repris à l'article 44/9 de la LFP : lorsque des données présentent un caractère non adéquat, non pertinent ou excessif, elles ne peuvent plus être conservées pour des finalités de police administrative ou judiciaire. En outre, l'article susmentionné impose un délai de conservation maximum, indépendamment des critères de conservation mentionnés ci-avant. Il est recommandé de reprendre dans la présente proposition une disposition à ce sujet qui spécifie que les données à caractère personnel qui seraient encore mentionnées dans une banque de données belge au-delà du délai maximum prévu à l'article 44/9 de la LFP ne peuvent pas être communiquées de quelque manière que ce soit aux gardes-frontières français. Ceci doit au moins être respecté dans la pratique (voir plus haut la remarque sur l'exactitude et la légalité des données dans la BNG).

**21.** La proposition d'arrangement ne précise rien quant au rôle et à l'intervention des autorités de contrôle. Vu que le projet de texte renvoie à l'applicabilité du droit national, cela signifie automatiquement que l'Organe de contrôle, en tant qu' "autorité de contrôle", est compétent pour contrôler l'application de cet arrangement. Vu que la France possède sa propre autorité de contrôle ("la Commission nationale de l'informatique et des libertés", en abrégé la "CNIL"), une telle disposition n'est pas un luxe superflu et le COC insiste pour qu'un tel article soit toujours repris dans des accords bilatéraux afin d'éviter toute discussion.

Il convient d'ailleurs au moins d'expliquer comment exercer le droit d'introduire une réclamation auprès de l'autorité de contrôle. L'actuel projet de texte ne dit absolument rien à propos du droit d'introduire une réclamation, ce qu'il convient d'adapter. Il est recommandé à cet égard de concrétiser autant que possible ce droit d'introduire une réclamation.

**22.** On ne sait pas non plus clairement ce qu'il convient de faire lorsqu'il s'avère que l'exécution serait effectivement contraire à la législation nationale. Le COC souligne que cela nécessite une adaptation de l'arrangement qui traite également les violations flagrantes des principes de protection des données à caractère personnel, en se référant à la législation énoncée ci-avant qui concrétise ces principes.

**23.** L'article 10 prescrit les modalités de résiliation du présent arrangement par les parties. La fin de cet arrangement doit également marquer la fin du traitement des données qui sont enregistrées/échangées en vertu ou en exécution de cet arrangement. Il est non seulement recommandé de modifier le texte en ce sens, mais il est aussi souhaitable qu'une notification effective de la fin de l'arrangement le rappelle également.

**PAR CES MOTIFS,**

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

**demande qu'il soit donné suite aux prescriptions formulées aux points 11 à 23 inclus.**

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

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

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

**Frank SCHUERMANS**  
*Lid van het COC*  
*Membre du COC*