



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA200005		15/09/2020

Concerne: avis relatif à la proposition de loi contenant le Code de procédure pénale (DOC 55-1239/001)

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, 2e 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 (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 Président de la Chambre des représentants du 16 juin 2020 à l'Autorité de protection des données (APD) d'émettre un avis relatif à une proposition de loi contenant le Code de procédure pénale (DOC 55-1239/001), désignée ci-après comme 'la proposition de loi'.

Vu la mention par le demandeur sur le formulaire de demande d'avis de l'APD que l'Organe de contrôle de l'information policière doit éventuellement aussi être consulté.

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

Rend l'avis suivant le 15 septembre 2020.

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 remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4, §2, quatrième alinéa de la LCA dispose qu'à l'égard des 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. L'Organe de contrôle doit être consulté lors de la préparation de la législation ou d'une mesure réglementaire ayant trait au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir les articles 59 §1^{er}, 2^e alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice ou LED). L'Organe de contrôle a dans ce contexte pour mission d'examiner si l'activité de traitement projetée par les services de police est conforme aux dispositions du Titre 1^{er} (pour les traitements non opérationnels)³ et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴. En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou judiciaire, l'Organe de contrôle émet des 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 matière ayant trait à la gestion de l'information policière telle que régie par la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police⁵.

3. Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé « 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 dénommée en abrégé « BELPIU ») visée au Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, de la surveillance de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel tel que visé aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police, et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois⁶.

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 dénommée « directive Police-Justice » ou *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Article 4, §2, 4^e alinéa de la LPD.

⁴ Article 71, §1^{er}, 3^e alinéa de la LPD.

⁵ Articles 59, §1^{er}, 2^e alinéa et 236, §2 de la LPD.

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

4. L'Organe de contrôle est enfin compétent, en vertu de l'article 281, §4 de la loi générale "sur les douanes et accises" du 18 juillet 1977, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2019 "modifiant diverses dispositions relatives au traitement des données des passagers", à l'égard du Service Contentieux de l'Administration générale des Douanes et Accises en ce qui concerne les réquisitions adressées par ce service à la BELPIU dans des matières fiscales.

I. Objet de la demande

5. Le formulaire GBA complété de la demande d'avis est un tant soit peu contradictoire. D'une part, dans la Partie 1, rubrique 4, à savoir plus spécifiquement la question si "*Le projet concerne (a concerné) ou implique le(s) traitement(s) de données personnelles par une ou plusieurs autorités*" ne coche pas les services de police; d'autre part, dans la partie 1, rubrique 5, il est fait mention que la proposition soit transmise à l'Organe de contrôle. Il y a donc une certaine contradiction entre les rubriques 4 et 5 de la demande.

6. Quoi qu'il en soit, la compétence du COC de se prononcer sur (certains aspects de) la proposition est relativement limitée. En principe, tous les traitements de données personnelles ont lieu sous l'autorité et la direction (et donc aussi sous la responsabilité) de la magistrature (soit le magistrat du parquet compétent, soit le juge d'instruction, devenu juge de l'instruction, soit le conseiller-juge d'instruction). Il suffit de se référer aux articles 28 bis §1 3° alinéa ⁷ et 55, 2° alinéa C.i.cr. ⁸ En outre, l'art. 44/4 § 1 LFP prévoit qu'"*En matière de police judiciaire, le responsable du traitement des données à caractère personnel et des informations visées à l'article 44/1, y compris celles incluses dans les banques de données visées à l'article 44/2, § 1er, alinéa 2, 1° et 2°, est le ministre de la Justice*".

Le projet de Code de procédure pénale (ci-après C.proc.pén.) projeté ne change rien à ces points fondamentaux. Ainsi, l'art. 85, 2° et 3° alinéa C. proc. pén. prévoit que "*L'enquête est conduite sous la direction et l'autorité du procureur du Roi compétent. Il en assume la responsabilité*" (c'est nous qui soulignons). *Le procureur du Roi veille à la légalité des moyens de preuve et à la loyauté avec laquelle les preuves sont rassemblées*". L'art. 97, 1° alinéa C.proc.pén. dispose que "*Le procureur du Roi dirige, dans son arrondissement, la recherche et la constatation des infractions dont connaissent les juridictions pénales, sauf lorsque l'action publique est confiée au procureur fédéral et à l'auditeur du travail*". On retrouve une disposition similaire dans les articles relatifs à ladite enquête pénale d'exécution (art. 416-462 C.proc.pén.) : "*L' EPE est menée sous l'autorité et la direction du ministère public*"⁹, ce qui est encore répété à l'art 417 §1 C.proc.pén.: "*l'EPE est menée par et sous l'autorité*

⁷ "*Indépendamment de ce qui est prévu aux alinéas précédents, l'information est conduite sous la direction et l'autorité du procureur du Roi compétent. Il en assume la responsabilité.*"

⁸ "*L'instruction est l'ensemble des actes qui ont pour objet de rechercher les auteurs d'infractions, de rassembler les preuves et de prendre les mesures destinées à permettre aux juridictions de statuer en connaissance de cause. Elle est conduite sous la direction et l'autorité du juge d'instruction.*"

⁹ Art. 416 §2 C.proc.pén.

du magistrat EPE Ce magistrat en porte la responsabilité. On peut en dire de même de la recherche relative aux personnes qui se sont soustraites à des peines de privation de liberté ou d'internements (cf. art. 457 § 1 C.proc.pén.) qui est également menée sous l'autorité et la direction du magistrat du MP.

Le procureur du Roi (ou le magistrat du parquet compétent) est donc également à considérer incontestablement comme responsable du traitement. Cette responsabilité est encore plus mise en avant que dans l'actuel C.i.cr. Cela signifie que la police intégrée (ci-après 'GPI') ne peut jamais être considérée comme responsable du traitement pour les traitements qui sont faits dans le cadre de l'application des dispositions de l'actuel code d'instruction criminelle, ni du projet de code de procédure pénale tel que repris dans la proposition de loi.

Au cas où les rédacteurs de la proposition de loi ne seraient pas d'accord avec cette analyse et seraient dans certains cas d'avis que la GPI est néanmoins responsable du traitement, il leur revient d'apporter des éclaircissements à ce sujet (p.ex. art. 150 C.proc.pén. à propos de la conservation rapide des données).

7. Le COC constate donc que les dispositions de la proposition de loi concernent principalement les matières pour lesquelles l'Autorité de Protection des Données (APD) est compétente. Le COC se réfère donc à l'avis 77/2020 du 24 août 2020 de l'APD. Pour le cadre général également ainsi que pour le contexte et les objectifs de la proposition de loi, l'Organe de contrôle se réfère à l'avis de l'APD précité.

Le COC limitera donc son avis à une série de remarques plutôt ponctuelles sur les dispositions dans lesquelles la GPI est concernée *expressis verbis* ou parce que c'est pertinent pour le fonctionnement de la police en général et pour la gestion des informations de police en particulier. Le COC ne se limite donc pas exclusivement à des questions de vie privée et/ou de protection des données, vu sa compétence générale de contrôle et d'avis sur l'ensemble de la gestion des données de police. C'est principalement le Livre III qui comporte de nombreuses dispositions où la GPI (en utilisant une terminologie variée, cfr. plus loin) est concernée.

II. Discussion de la demande

8. Le demandeur signale que la proposition de nouveau Code de procédure pénale n'a pas encore été adaptée à la Loi sur la Protection des Données du 30 juillet 2018. Il est plutôt curieux, puisque ces aspects devraient maintenant faire l'objet d'un avis des autorités de protection des données, qu'un avis soit quand même demandé sur un texte dont on annonce qu'il doit encore être complété par des aspects de vie privée et de protection des données. L'indication par le représentant du Ministre de la Justice – qui a été désigné dans celle-ci comme point ou personne de contact – selon laquelle on souhaite connaître le point de vue du législateur à propos de la constitution d'un DPA spécifique pour

la justice avant d'adapter le projet n'est pas très bien comprise par l'Organe de contrôle. Rien n'empêche en effet de déjà adapter le projet au nouveau cadre de protection des données et de ne mentionner dans le texte (même provisoire) lui-même que "*l'autorité de contrôle compétente*" comme cela a déjà été fait dans de nombreuses dispositions de la Loi sur la protection des données auparavant (ou même, plus spécifiquement "*l'autorité de contrôle qui est compétente pour les autorités judiciaires*", cfr. art. 14 §7). Il suffit ensuite de désigner ou non cette autorité dans un seul article.

II.1. Discussion générale et remarques globales

9. Après une lecture globale, il apparaît que la proposition de loi est moins radicale qu'il n'y paraîtrait à première vue. La grande majorité des dispositions sont reprises de l'actuel Code d'instruction criminelle (ci-après 'C.i.cr.'). Sur le plan conceptuel et d'organisation, selon le sentiment du COC, les modifications les plus importantes qui sont également d'un intérêt fondamental pour le GPI sont :

- la création d'une seule forme d'enquête préliminaire dans les affaires pénales ;
- la suppression de la figure du juge d'instruction qui devient un juge de l'instruction¹⁰;
- le renforcement de la doctrine de la preuve en matière pénale en faisant marche arrière par rapport à la "Doctrine Antigone" connue en ce qui concerne le sort de la preuve irrégulière en matière pénale;

10. Les changements conceptuels/structurels/d'organisation présents, comparés à la procédure pénale actuelle, sont en premier lieu des choix politiques qui font partie des prérogatives du parlement et sur lesquels l'Organe de contrôle ne souhaite donc pas se pencher de manière trop approfondie. Le COC se limite à quelques réflexions générales à la lumière de leur effet direct sur le fonctionnement de la police en général et sur l'organisation de la police en particulier qui vont (devront) principalement appliquer en première ligne ce nouveau C.proc.pén. (ou en tout cas les articles relatifs aux diverses sortes d'enquêtes) :

- l'évolution vers **une seule sorte d'enquête préliminaire** sous la responsabilité du ministère public compétent est à approuver, ainsi que la création d'un juge de l'enquête. Cela précise enfin de manière univoque qui est le responsable (du traitement) et à qui il faut s'adresser en cas de problèmes, questions ou demandes, aussi lorsque celles-ci ont trait à la vie privée et la protection des données. Ainsi, la Belgique suivrait la grande majorité des états-membres de l'UE. La question de savoir si ce juge de l'instruction doit par contre limiter dans une telle mesure le rayon d'action du parquet et de la police comme prévu dans la proposition de loi est également un choix politique important à faire. Le rédacteur de la proposition fait en effet de cette nouvelle figure bien plus qu'un simple 'juge des libertés' comme cela fonctionne dans la plupart des pays de l'UE mais en fait en outre une sorte de "juge contrôleur" de **toute** enquête préliminaire en matière pénale, ce qui

¹⁰ Dans le texte néerlandais de la proposition de loi, le mot "juge d'instruction" est utilisé alors qu'on vise le "juge de l'instruction" et que dans la version française on parle bel et bien du *juge de l'enquête*.

limite également les compétences du MP (et indirectement également de la GPI), par rapport à la procédure pénale actuelle (p.ex. infiltration, infiltration en civil, front store, ...). Ce faisant, le point de départ de la proposition de loi, à savoir un seul dirigeant de l'enquête claire et du responsable du traitement, est donc un tant soit peu contrecarrée.

- l' **opérationnalité et la faisabilité de la procédure pénale**: il s'agit en tout cas du plus gros défaut des règles actuelles, leur complexité, la lourdeur administrative et les nombreuses 'procédures intermédiaires' durant l'enquête préliminaire (principalement en ce qui concerne les instructions judiciaires), avec les conséquences qu'on connaît sur la durée des enquêtes préliminaires en matière pénale (principalement les instructions judiciaires). La Belgique se place depuis des décennies en mauvaise position à ce sujet. Le COC n'est pas persuadé, après lecture de cette proposition, qu'il faille s'attendre à beaucoup d'améliorations¹¹. Globalement, le caractère contradictoire est non seulement sensiblement étendu à chaque enquête préliminaire, ce qui signifie en pratique à 95% des autres enquêtes préliminaires. De même, l'intervention du juge de l'enquête est augmentée et ceci aussi pour **chaque** enquête préliminaire. Cette option, qui est naturellement à défendre du point de vue de l'état de droit, aura indéniablement des conséquences négatives sur la capacité (policière et judiciaire) et donc sur les durées des enquêtes. Tout ceci a donc également un impact direct sur la capacité (tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif) de la GPI et donc sur le fonctionnement de l'ensemble de l'appareil policier¹², de sorte que des moyens supplémentaires seront inévitablement nécessaires;

- le **renforcement de la doctrine de la preuve en matière pénale** – entendez par là, procéder plus vite à l'exclusion d'une preuve (et donc à des acquittements) – est aussi un choix politique éminent, mais qui a un impact important sur le fonctionnement de la GPI. Il est en tout cas à recommander de demander l'avis de la GPI à propos du retrait de la 'Doctrine Antigone' bien ancrée et de bien s'informer à propos des conséquences sur le terrain de ce retour à la dite *exclusionary rule*. De même, la nouvelle figure de "l'intégrité de la justice" risque de donner lieu, par sa formulation vague et son contenu ambigu, à de nombreuses contestations de procédure et à une jurisprudence variée. Pour les fonctionnaires de police, mais aussi en fait pour tous les acteurs concernés, il est en tout cas primordial de savoir ce qu'on entend par ce genre de notions. L'exposé des motifs semble obscur sur ce plan.

¹¹ À titre d'exemple, on peut se référer à l'introduction d'un droit de plainte contre toute décision de classement sans suite et à la généralisation de la possibilité pour le suspect et la partie préjudiciée de demander des actes d'enquête supplémentaires avec une possibilité de recours en cas de refus.

¹² Sont par exemple nouveaux:

- La suppression de principe du caractère secret de **chaque** enquête préliminaire dans les affaires pénales dans les 6 mois du procès-verbal initial (art. 126 §3, 3^o alinéa C.proc.pén.) ; ceci fera augmenter de manière exponentielle la charge de travail avec une probabilité proche de la certitude ;
- La possibilité de principe prévue pour **chaque** enquête préliminaire dans les affaires pénales pour les parties de demander des actes d'enquête supplémentaires avec une possibilité de recours supplémentaire auprès du juge de l'enquête (art. 229 §2 C.proc.pén.) ou de s'opposer à un classement sans suite (art. 231 C.proc.pén.)

11. Lorsqu'on se penche de manière plus spécifique sur les aspects de vie privée et de protection des données, le représentant du Ministre de la Justice et point de contact a fait savoir à propos de cette proposition de loi à l'APD et au COC que [traduction libre] "*La proposition contenant le Code de procédure pénale (DOC 55 1239/001) (ne comporte) essentiellement **pas de nouveau transfert de données personnelles ou bases de données***¹³. Elle augmente les droits des parties impliquées dans l'enquête pénale, mais donne toutefois une compétence plus large au juge de l'enquête qui joue un rôle dans toute l'enquête pénale et non plus comme le juge d'instruction sur seulement un certain nombre de dossiers qui sont mis à l'instruction. Essentiellement, en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel proprement dit, il n'y a pas de différence fondamentale avec la procédure pénale actuelle. Toutefois, comme il a été expressément précisé dans l'exposé des motifs, les droits, prévus dans la loi sur la protection des données, n'ont pas encore été incorporés¹⁴, parce que le législateur doit d'abord prendre une décision de principe, e.a. en ce qui concerne la (possibilité) ou non de faire intervenir une autorité de contrôle " (voir à ce sujet numéro 8).

12. La proposition de loi ne profite pas de l'occasion pour abroger, modifier ou à tout le moins prêter attention à une série de concepts désuets et semble donc laisser passer une chance. Ainsi, le fax ou télécopie sont encore utilisés, le concept désuet d'officier de police judiciaire (OPJ) qui date du 19^{ème} siècle n'est pas reconsidéré (cf. plus loin), le mode de travail pour tout déposer au greffe n'est pas modifié, etc. ... De nombreux articles sont la reproduction littérale de l'actuel C.i.cr. et sont particulièrement (trop) complexes et/ou à tout le moins considérés comme tels par les fonctionnaires de police sur le terrain. La proposition ne semble pas avoir l'ambition de simplifier les processus de travail et de les rendre plus gérables pour le fonctionnaire de police qui, faut-il le rappeler, ne reçoit en Belgique qu'une formation très limitée de 18 mois, qui ne peut en aucune manière soutenir la comparaison avec un baccalauréat complet, alors que le niveau de connaissance qui est exigé d'un inspecteur de police (cadre de base) est sans aucun doute d'un tel niveau (a fortiori pour le cadre moyen, voir le cadre des officiers).

13. La proposition manque de cohérence dans la description des compétences, respectivement, du procureur du Roi/du juge de l'enquête, et du fonctionnaire de police (OPJ ou non). Il n'est ainsi pas toujours clair de déterminer si le fonctionnaire de police ou l'OPJ peut exercer ces compétences par lui-même, ou s'il ne peut le faire que (exclusivement) sur réquisition du magistrat. Parfois, la compétence est confiée *expressis verbis* et exclusivement au magistrat (p.ex. saisie, art. 153 C.proc.pén.), parfois aussi cumulativement au fonctionnaire de police, outre le magistrat (p.ex. art. 171 §3, 2^oalinéa), parfois expressément seulement à un fonctionnaire de police, officier de police judiciaire ou non (art. 150, 444 §1, 2^e alinéa, C.proc.pén.).

¹³ Caractères mis en gras par l'auteur.

¹⁴ C'est l'auteur qui souligne.

L'intitulé du chapitre 1, titre III du Livre III semble à nouveau exclure une quelconque compétence d'office de la GPI, ce qui signifierait qu'il faudrait toujours travailler sur réquisition (apostille): "*Les actes d'enquête qui relèvent de la compétence exclusive (c'est nous qui soulignons) du procureur du Roi*" semble indiquer que la GPI n'a pas de droit d'initiative ou de compétence. Ce faisant, on ferait un grand pas en arrière par rapport à la situation actuelle dans laquelle la GPI exerce de nombreuses compétences de manière indépendante (il est vrai sous l'autorité et la direction du magistrat compétent, mais sans un réquisitoire (apostille) concret ou exprès). Ce serait aussi contraire à la LFP dans laquelle l'art. 15 prévoit un exercice indépendant par la police d'actes de police judiciaire. L'uniformité et la clarté sont ici nécessaires pour la GPI: pour quel acte d'enquête la police a-t-elle besoin d'une réquisition expresse et pourquoi pas ? Si une compétence est explicitement donnée au procureur du Roi, cela signifie-t-il que seul le procureur du Roi peut poser cet acte (p.ex. art. 93 §1, 170, ..., C.proc.pén.) ? Il est parfois expressément affirmé que le procureur du Roi "*ou un officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi*" a une certaine compétence (p.ex. art. 172 C.proc.pén.). Doit-on en déduire *a contrario* que si seul le procureur du Roi est mentionné, cela signifie que seul le procureur peut exercer cette compétence ? Le COC doute que ce soit bien la volonté du rédacteur de la proposition de loi qui doit en tout cas fournir des précisions à ce sujet. Il faut parcourir toute la proposition de loi à la lumière de cette problématique. Dans cette optique, les termes utilisés à l'art. 420 §1 C.proc.pén. sont déjà bien plus clairs lorsqu'il est indiqué: Le magistrat EPE "*peut exécuter ou faire exécuter à titre d'acte d'exécution... par le service de police requis ...*"

Il n'est donc pas toujours clair de savoir si la GPI pourrait ou non être considérée comme responsable du traitement pour certains traitements (p.ex. déclaration de personne lésée : art. 70 §2 C.proc.pén.). Cette remarque rejoint donc l'avis de l'APD (cfr. numéro 31) précité.

14. L'Organe de contrôle constate qu'à travers la proposition de C.proc.pén., les concepts "*les services de police*" (art. 101, 132, 2^e alinéa, 180 §5, 199 §§ 1 et 2, ... C.proc.pén.), "*l'officier de police judiciaire*" (art. 170, 179 §2, 2^o, ... C.proc.pén.), "*l'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi (OPJ/APR)*" (art. 165, ... C.proc.pén.), "*l'officier*" (art. 161 §2, 174 §2, in fine, 248 §5, ... C.proc.pén.), "*le fonctionnaire de police*" (art. 177, ... C.proc.pén.), "*Les membres de la police locale ou de la police fédérale*" (art. 159, ... C.proc.pén.), un "*membre des services de police*" (art. 123 §1, ... C.proc.pén.), "*un fonctionnaire de police, nominativement désigné par le procureur*" (art. 123 §2, art. 124 §2, ... C.proc.pén.), "*un fonctionnaire de police breveté*" (art. 128, ... C.proc.pén.), le "*service de police désigné par le Roi*" (art. 146 §1, 2^e alinéa, art. 151 §2, 184 §1, ... C.proc.pén.), "*le service de police intégré structuré à deux niveaux*" (art. 161, ... C.proc.pén.), "*un service de police visé à l'article 2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police*" (art. 420 §2 C.proc.pén.), "*le service de police requis*" (art. 421, 423, 424, ... C.proc.pén.), les "*agents de la force publique*" (art. 242, 243, 248, ... C.proc.pén.) et "*la force publique*" (art. 244 C.proc.pén.) sont utilisés l'un pour l'autre. On prévoit parfois que le magistrat doit désigner l'officier de police judiciaire *nominatim* (cfr. art. 205, 1^o alinéa, C.proc.pén.) ce qui est à nouveau contraire à l'art. 8/1 1^o alinéa LFP qui prévoit que le magistrat ne

peut s’immiscer dans l’organisation du service. Parfois, on utilise le terme “*le service de police*” là où l’intention est manifestement de ne viser que la police locale (p.ex. art. 273, 2^oalinéa C.proc.pén.). En résumé, il faut plus d’uniformité et de clarté.

Le contenu et la portée juridique des concepts précités est en effet différent.

Tout d’abord, il faut se poser la question de savoir si en l’an 2020, le concept ou la figure de l’OPJ (avec dans cela la division de ‘l’officier supérieur de police judiciaire’¹⁵, ‘l’officier de police judiciaire, officier auxiliaire du Procureur du Roi (OPJ/OAP)’ et ‘l’officier inférieur de police judiciaire’¹⁶) et agent de police judiciaire (APJ) est encore pertinent. Selon la vision du COC, il s’agit d’un concept du 19^{ème} siècle, à tout le moins, celui d’OPJ/OAP est dépassé¹⁷. Durant les dernières décennies (et certainement depuis la réforme des polices de 1998), ceci a de plus en plus perdu de sa signification. Nous sommes actuellement dans une situation où un inspecteur (cadre de base GPI) ayant six ans de service est un OFP/OAP et de toute façon tous les inspecteurs d’une SRL¹⁸ ou une PJF¹⁹. Lors d’une éventuelle révision, les articles pertinents de la LFP doivent également être revus (p.ex.. art. 8/6, 2^e alinéa).

Les concepts utilisés à travers la proposition de loi et leurs compétences dans l’enquête doivent être rendus plus cohérents et uniformes. Quelques exemples:

- la notion de “*fonctionnaire de police*” a une signification limitée et ne comprend pas les membres CALOG, les agents de police ou les assistants de sécurité;
- en ce qui concerne le cadre CALOG, une série de choses ont été depuis modifiées²⁰, de sorte qu’en vertu d’un nouveau 4^{ème} alinéa de l’art. 118 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après LPI), ils “*contribuent à l’exécution des missions visées aux articles 14 et 15 de la loi sur la fonction de police, et notamment au traitement de données à caractère personnel visé à la section 12 du chapitre IV de la loi sur la fonction de police.*” Cela signifie que ces civils travaillant à la police peuvent consulter et consulteront toutes les banques de données et qu’ils le font déjà depuis tout un temps en pratique. Comme gestionnaire fonctionnel ou assistant d’un gestionnaire fonctionnel, le CALOG peut par exemple voir tous les traitements de police possibles²¹. Dans cette optique, on doit se poser la question de savoir si les limitations imposées, par exemple, par l’art. 186

¹⁵ Il s’agit des magistrats eux-mêmes (cf. article 9 C.i.cr. actuel)

¹⁶ L’officier inférieur de police judiciaire est tout officier de police judiciaire dont la loi ou le texte réglementaire ne prévoit pas expressément qu’il s’agit d’un officier de police judiciaire, officier auxiliaire du procureur du Roi.

¹⁷ Ainsi, l’art. 92 du C.proc.pén. prévoit que les dénonciations et les plaintes sont envoyées aux “*officiers de police judiciaire*”. Ceci est totalement dépassé par la réalité. Tout fonctionnaire de police peut acter une plainte. Ceci est également prévu par la LFP.

¹⁸ Service de recherche local.

¹⁹ Police judiciaire fédérale.

²⁰ A savoir la loi du 31 juillet 2020 réglant le traitement de l’information policière opérationnelle par le cadre administratif et logistique de la police intégrée, MB 14 août 2020, p.60952.; Voir aussi Doc.Parl. *Chambre*, 2019-2020, n° 1400/001.

²¹ Doc. Parl. *Chambre*, 2019-2020, n° 1400/001, 9

§3 C.proc.pén. (écoutes téléphoniques et informatiques) selon lesquelles ils ne peuvent être chargés de l'analyse du contenu des communications ou données enregistrées n'est pas contraire, ou du moins dépassé, par l'art. 118 précité LPI. Les membres du CALOG peuvent bel et bien fournir un support à des analystes criminels opérationnels (ce qui n'est pas faisable sans prendre connaissance de données à caractère personnel) et aussi être analyste stratégique²², mais ne peuvent pas prendre connaissance du contenu des conversations enregistrées ?;

- le concept "*services de police*" ou "*service de police*" n'est pas défini dans la proposition de loi. L'article 44/11/14 LFP précise ce qui suit: "*Pour l'application de la section 12, (c'est nous qui soulignons) relative à la gestion de l'information, la notion de services de police comprend tous les membres du personnel des services de police en ce compris les membres du cadre administratif et logistique au sens de l'article 118 de la loi 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.*". Cela signifie (a contrario) qu'uniquement pour l'application de la section 12 du chapitre IV, on vise également le CALOG par "*services de police*". Cela signifie que pour toutes les autres applications de la LFP, la notion de '*services de police*' doit être comprise dans sa signification usuelle, à savoir tous les membres du cadre opérationnel (dans la notion '*services de police*', la LFP – bien que le concept ne soit pas expressément défini dans la LFP – vise par là le cadre opérationnel, cf. p.ex. l'article 7 LFP). Un membre du cadre opérationnel comprend conformément à l'article 3,7° LFP la "*catégorie de membres du personnel des services de police comprenant les fonctionnaires de police, les assistants de sécurisation de police, les agents de police et les agents de sécurisation de police.*" Elle correspond avec le concept régulièrement utilisé dans la proposition de loi de "*membres de la police locale et fédérale*". Est-ce que tel est le but?

Le COC doute que les aspects qui précèdent aient attiré l'attention des rédacteurs du texte.

Dans la commission procédure pénale, il semble qu'aucun représentant de la GPI (ni police fédérale, ni police locale) n'était présent, de sorte que son caractère "multidisciplinaire"²³ doit quand même être nuancé. Il faut en tout cas préciser quels membres de la GPI sont compétents pour quels actes de recherche et d'enquête. Un exercice dans lequel il faudra vérifier pour quels actes un officier de police judiciaire (OAP ou non) est nécessaire (dans l'hypothèse où on conserverait cette figure) ou si un fonctionnaire de police ou un membre des services de police est également à recommander.

II.2. Discussion article par article et remarques ponctuelles

²² Doc. Parl. *Chambre*, 2019-2020, n° 1400/001, 5.

²³ Doc. Parl. *Chambre*, 2019-2020, n° 1239/001, 4

La prescription de l'action pénale et les délais de conservation des informations de police dans la LFP.

15. Le COC souhaite attirer l'attention des rédacteurs de la proposition de loi sur le constat que les délais de prescription de l'action pénale (art. 60-68 C.proc.pén.) ne correspondent pas aux délais de conservation des enregistrements policiers. Actuellement aussi, ces délais sont différents, ce qui peut avoir des effets indésirables au sens ou, par exemple, des enregistrements policiers peuvent être archivés alors que l'action pénale n'est pas encore prescrite. Il ne semble, par exemple, plus être question contraventions dans la proposition de loi, ce qui est bien le cas dans la LFP. Il faut recommander, en cas d'éventuelle modification de cette proposition de loi, de vérifier si les règles (très complexes) des délais de conservation (maximaux) dans la LFP ne doivent pas être adaptées aux règles de prescription de l'action pénale.

L'enquête de police d'office

16. L'article 102, 1^oalinéa C.proc.pén. reprend l'actuel art. 28bis §1, 2^o alinéa C.i.cr. en indiquant que *"les principes généraux selon lesquels les services de police peuvent agir de manière autonome sont établis par la loi et selon les modalités particulières fixées par les directives de politique criminelle"*.

Il faut constater que cette disposition, insérée dans le C.i.cr. en 1998, n'a jamais été mise à exécution au sens où il n'y a toujours pas de loi qui fixe ces principes généraux d'action de police autonome. La COL 8/2005 du Collège des procureurs généraux est le seul texte réglementaire²⁴ qui constitue un certain cadre juridique à propos de l'action policière autonome (ou, comme la COL l'indique l' *"Enquête Policière d'Office"* ou EPO, mais d'un point de vue juridique, selon l'Organe de contrôle, ceci est insuffisant pour mettre à exécution l'art. 28bis §1, 2^o alinéa C.i.cr. et donc aussi l'art. 102, 1^oalinéa C.proc.pén. La base légale de l'actuelle EPO telle que reprise dans la COL 8/2005 ne fait pas mention de l'art. 28bis §1, 2^o alinéa, mais se fonde sur d'autres dispositions du C.i.cr., parmi lesquelles le 3^o alinéa du même article. Cette base légale et les autres articles cités combinés à la jurisprudence de la Cour de Cassation semblent toutefois, pour le COC, constituer une base juridique incertaine. On peut se demander quelle serait l'utilité de l'art. 28bis §1, 2^o alinéa C.i.cr. et donc aussi de l'art. 102, 1^o alinéa C.i.cr. si les autres fondements juridiques sont suffisants.

17. Après plus de 20 ans, le temps semble venu pour qu'il y ait des règles claires et un cadre légal minimal qui fixent les contours de l'EPO. Cela peut aussi être l'occasion de s'attaquer aux plus grands points névralgiques actuels: sont surtout cités (1) le délai de 3 mois prévu dans la COL durant lequel la GPI peut travailler sans notification au parquet est considéré comme trop court, (2) le manque de feedback du MP sur le travail de la police et (3) la surcharge administrative (le transfert de dossiers

²⁴ Circ. COL8/2005 relative à l'Enquête Policière d'Office (E.P.O.) et le Procès-Verbal simplifié (P.V.S.), https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/col_8_-_2005.pdf

depuis le parquet vers la GPI et entre les zones de police entre elles a encore toujours lieu en grande partie sur papier)²⁵.

Ceci est indépendant de la question de savoir si le moment n'est pas venu de donner aux services de police plus d'autonomie dans la recherche et le règlement de faits punissables (classement sans suite par la police p.ex.).

La compétence disciplinaire du procureur général sur les membres de la GPI

18. L'art. 103 du C.proc.pén. reprend les anciennes règles qui prévoient une forme de compétence disciplinaire pour le procureur général (et le procureur fédéral). La question est de savoir si c'est encore opportun actuellement en ce qui concerne les officiers de police judiciaire faisant partie de la GPI²⁶. Ils sont en effet déjà soumis à un régime disciplinaire propre par la Loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police. Outre le fait que les règles prévues semblent très lourdes pour une sanction disciplinaire légère comme l'avertissement ou la mise en demeure²⁷ (où une citation devant la cour d'appel est même prévue ...), ce régime disciplinaire archaïque fait double emploi avec la loi disciplinaire du 13 mai 1999 qui prévoit déjà une implication des autorités judiciaires en son art. 24 (soit le Ministre de la justice, soit le procureur du Roi ou le procureur fédéral, mais pas le procureur général) et peut même recouper son application ou donner lieu à des problèmes par rapport au principe *non bis in idem*. L'Organe de contrôle plaide pour l'abrogation de cette relique de l'ancien Code de procédure pénale.

L'autorité des cours d'appel sur les membres de la police fédérale et les membres de la police locale

19. Selon l'art. 107 C.proc.pén., la police judiciaire est exercée par les membres de la GPI "*sous l'autorité des cours d'appel*". Cet article ainsi que l'explication de cette autorité sont également repris de l'actuel art. 9 C.i.cr. La question se pose de savoir ce que cette autorité explicite, dont l'origine date toutefois du siècle dernier, représente encore aujourd'hui, et quelle en est la portée concrète. Cette disposition ne cadre actuellement en tout cas plus avec l'art. 28bis §1, 3^o alinéa et l'art. 55 C.i.cr. qui

²⁵ DONVIL, T., *Een evaluatie van het ambtshalve politieel onderzoek*, Mémoire déposé pour obtenir le grade de Master en Sciences Criminologiques, *Université de Gand*, Année académique 2019-2020, 34-35, non publié; voir aussi PONSAERS, P., CARTUYVELS, Y., & VERHAGE, A., *Politieele behandeling : relatieve autonomie? Een empirisch onderzoek naar de autonome politieele afhandeling*: Gand, Academia press, 2003.

²⁶ A titre de rappel: cela concerne des milliers de membres du personnel de la GPI: tout le cadre des officiers, le cadre moyen et une partie importante du cadre de base (inspecteurs travaillant dans les services d'enquête locaux de la police locale et la police judiciaire fédérale, inspecteurs avec 6 ans d'ancienneté de service qui ont respectivement suivi une formation fonctionnelle ou continuée; cf. art. 138, 1^oaliné, 5^o et 6^o juncto l'AR du 11 janvier 2019 exécutant l'article 138, § 1er, alinéa 1er, 5^o et 6^o, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et l'article 11bis, alinéa 2, de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police et modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police et contenant diverses autres dispositions relatives aux services de police et modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police).

²⁷ Sanction disciplinaire qui n'a pas été prévue dans la Loi du 13 mai.

font reposer l'exercice de l'autorité sur les membres de la GPI, selon le cas, sur le MP ou le juge d'instruction. La question est de savoir ce que les cours d'appel (et donc la magistrature assise) ont comme rapport concret avec l'exercice de la fonction de police judiciaire. Le moment semble venu de supprimer également cette relique du passé, à tout le moins de la réexaminer et d'argumenter quant à ce que pourrait être son contenu concret.

L'avis de l'autorité de protection des données compétente : l'Organe de contrôle en ce qui concerne la police intégrée.

20. L'art. 186 §3, 2^o alinéa C.proc.pén. prévoit ce qui suit : " *Les officiers de police judiciaire conservent les noms des personnes qui peuvent les assister dans une liste établie séparément pour chaque dossier selon les modalités fixées par le Roi, après avis de l'Autorité de protection des données.*". Ce n'est pas l'APD, mais bien le COC qui est l'autorité de protection des données compétente en ce qui concerne la GPI. Il faut donc demander ici aussi l'avis de l'Organe de contrôle et pas uniquement de l'APD.

La précision et l'exactitude des données de police et l'information dans la Banque Nationale de Données

21. L'art. 489 C.proc.pén. reprend l'art. 646 C.i.cr. On y prévoit qu'un feedback structurel doit avoir lieu de la justice vers la GPI de la décision judiciaire au fond qui peut avoir un impact sur les enregistrements policiers (entendez principalement les acquittements), les décisions de non-lieu de la chambre de l'enquête et les décisions de classement sans suite pour charges insuffisantes ou absence d'infraction par le parquet. Et tout ceci dans les 30 jours.

Ici aussi, l'Organe de contrôle doit constater que ces obligations existant depuis 2014, qui sont entrées en vigueur le 7 avril 2018, ne sont absolument pas respectées dans la pratique. Le commentaire ne correspond donc pas à la réalité lorsqu'il affirme que ceci est "*actuellement ... déjà le cas dans une certaine mesure, mais pas de manière systématique*"²⁸. L'Organe de contrôle doit contredire formellement cette affirmation en fonction de son expérience pratique. C'est de manière purement fortuite, et très souvent parce que le COC signale à la GPI une décision judiciaire déterminée, qu'une rectification ou un effacement de l'enregistrement policier a lieu. Cela a généralement lieu suite un dossier d' 'accès indirect' dans lequel le citoyen demande donc la consultation et/ou la rectification d'un ou plusieurs enregistrements de police déterminés (cfr. art. 42 LPD) et produit à cette fin un jugement ou un arrêt d'acquiescement. Les décisions de classement sans suite ne donnent en pratique jamais lieu à l'application de l'actuel art. 646 C.i.cr.

²⁸ Doc. Parl. Chambre, 2019-2020, n° 1239/001, 357.

Le COC ne peut qu'espérer qu'on mette finalement cette obligation en œuvre et qu'on n'attende pas l'approbation de cette proposition de loi.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière,

invite le demandeur à tenir compte des remarques susmentionnées.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 15 septembre 2020.

Pour l'Organe de contrôle,

Le président,

(sé.) Philippe ARNOULD