



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA200012		01/10/2020

Objet : Avis relatif à un Projet d'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune modifiant l'Accord de coopération du 9 décembre 2011 en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport

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 (ci-après 'LCA').

Vu la loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police* (ci-après la 'LFP') ;

Vu la demande d'avis de la Ministre des sports de la Communauté française, adressée à l'Autorité de protection des données (ci-après 'l'APD'), en vertu de la LPD précitée ;

Vu la transmission de la demande d'avis par l'APD à l'Organe de contrôle le 24 août 2020.

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

Émet, le 1^{er} octobre 2020, 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 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 §1er, 2e alinéa et 236 §2 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 1er (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 lois .

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

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' ou 'LED' (Law Enforcement Directive')).

³ Article 4, § 2, quatrième alinéa LCA.

⁴ Article 71, § 1^{er}, troisième alinéa LPD.

⁵ Article 236, § 2 LPD.

l'Administration générale des Douanes et Accises en ce qui concerne les réquisitions adressées par ce service à la BELPIU dans des matières fiscales.

II. Objet de la demande

5. La Ministre des sports de la Communauté française a adressé une demande d'avis à l'Autorité de protection des données concernant un Projet d'accord de coopération (ci-après "le Projet d'accord") conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune (ci-après "COCOM") modifiant l'Accord de coopération du 9 décembre 2011 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la COCOM en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport et l'avant-projet de Décret portant assentiment audit accord de coopération.

6. En application de l'article 54/1 LCA, l'Autorité de protection des données a transmis le 24 août 2020 la demande à l'Organe de contrôle de l'information policière afin que celui-ci émette un avis sur le Projet d'accord, une de ses dispositions tombant sous sa compétence.

7. L'Organe de contrôle tient à rappeler qu'il ne limite pas nécessairement ses avis à l'article ou aux articles indiqué(s) dans une demande d'avis mais qu'il tient toujours compte de tous les éléments et dispositions qui relèvent de sa compétence en vertu de la réglementation susmentionnée.

8. L'Organe de contrôle tient aussi à rappeler que les autorités ainsi que les traitements de données à caractère personnel et informations tombant sous sa compétence sont strictement définis par la loi, ce qui signifie que les traitements de données à caractère personnel tels que des communications des Organisations nationales antidopage vers les services de police ne tombent pas sous sa compétence. Celui-ci laisse dès lors à l'Autorité de protection des données le soin de se prononcer à ce propos au besoin.

III. Contexte de la demande

9. Le Code mondial antidopage⁶ (ci-après "le Code") et l'Agence mondiale antidopage (AMA) sont formellement reconnus par la Convention de l'UNESCO contre le dopage dans le sport⁷, ratifiée par la Belgique le 19 juin 2008.

Comme l'a indiqué l'Autorité de protection des données dans son récent avis 186/2019, "*la Convention UNESCO contribue à l'intégration du Code mondial antidopage en droit international, en imposant aux*

⁶ Code mondial antidopage adopté par l'Agence mondiale antidopage (AMA) le 5 mars 2003 à Copenhague. Celui-ci a fait l'objet de plusieurs modifications et révisions, la dernière étant celle du Code version 2021 qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

⁷ Convention internationale de l'UNESCO contre le dopage dans le sport, Paris, 19 octobre 2005.

*états nationaux l'obligation de prendre les mesures prévues dans le Code. Néanmoins, la ratification de cette convention internationale contre le dopage n'a pas pour effet de faire de ce Code une norme de droit international s'imposant à la Belgique*⁸." Ainsi, une transposition en droit belge des règles du Code est nécessaire. Celle-ci a eu lieu par le biais de différents Décrets et Arrêtés d'exécution⁹.

10. Au niveau belge, les trois Communautés et la COCOM ont chacune mis en place une Organisation nationale antidopage (ci-après "ONAD"¹⁰) chargée de mettre en œuvre les règles du Code et de mener une politique de prévention et de lutte antidopage.

Ces ONAD disposent de compétences et de pouvoirs en vue d'exercer leurs missions dont un pouvoir d'enquête¹¹ dans le cadre duquel diverses collaborations peuvent être nécessaires. Ces collaborations englobent la réception et la transmission d'informations, en ce compris dans certains cas des données à caractère personnel.

11. Les services de police font partie des autorités vis-à-vis desquelles les ONAD peuvent être amenées à communiquer des données à caractère personnel et des informations. En effet, dans le cadre de leurs pouvoirs d'enquête, ces dernières peuvent estimer opportun de communiquer certaines informations et/ou données à caractère personnel aux services de police pour le bon exercice de leurs missions de police judiciaire et administrative et/ou parce que des poursuites pénales sont envisageables.

12. Les trois Communautés et la COCOM ont également choisi de mettre le Code en œuvre en concluant un Accord de coopération le 9 décembre 2011¹² en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport (ci-après "l'Accord de coopération de 2011"), qui a pour objectif d'améliorer l'efficacité de la lutte antidopage sur le territoire de la Belgique par une collaboration renforcée entre les parties contractantes, et ce par le biais d'échanges réguliers d'informations, de spécialistes, de services ainsi que par le lancement de campagnes de prévention et de sensibilisation conjointes¹³.

⁸ Autorité de protection des données, Avis sur l'avant-projet d'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant l'Arrêté du 19 mars 2015 portant exécution du Décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage, n° 186/2019 du 29 novembre 2019, point 4.

⁹ Pour la Communauté française, le Décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage (ci-après "Décret du 20 octobre 2011") ; pour la Communauté flamande, le Décret du 25 mai 2012 relatif à la prévention et la lutte contre le dopage dans le sport (ci-après "Décret du 25 mai 2012") ; pour la Communauté germanophone, le Décret du 22 février 2016 relatif à la lutte contre le dopage dans le sport (ci-après "Décret du 22 février 2016") ; pour la COCOM, l'Ordonnance du 21 juin 2012 relative à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention (ci-après "ordonnance du 21 juin 2012").

¹⁰ ONAD Communauté française (articles 1, 82° et 5 du Décret du 20 octobre 2011) ; NADO Vlaanderen (articles 2, 43° et 5 du Décret du 25 mai 2012) ; ONAD-CG (article 4 Décret du 22 février 2016) et ONAD de la Commission communautaire commune (article 2, 2° de l'Ordonnance du 21 juin 2012).

¹¹ Article 6/2 du Décret du 20 octobre 2011 (ONAD Communauté française) ; article 15 du Décret du 25 mai 2012 (NADO Vlaanderen) ; article 10 du Décret du 22 février 2016 (ONAD-CG) ; article 23/1 de l'Ordonnance du 21 juin 2012 (ONAD Commission communautaire commune).

¹² Accord de coopération du 9 décembre 2011 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport (modifié le 17 décembre 2014).

¹³ Article 3, §1^{er} de l'Accord de coopération de 2011.

13. Le Projet d'accord qui fait l'objet du présent avis modifie l'Accord de coopération de 2011 qui constitue pour les parties contractantes l'outil nécessaire à une approche efficace et coordonnée des politiques menées en matière de pratique du sport dans le respect des impératifs de santé¹⁴.

IV. Examen du Projet d'accord

14. Le Projet d'accord, par l'insertion d'un point 9° à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 3 de l'Accord de coopération de 2011, souhaite instaurer une règle de principe concernant la coopération des ONAD avec les services de police¹⁵ : les Communautés et la COCOM s'engagent en effet à reconnaître aux ONAD une autonomie et une indépendance opérationnelle (point 8° nouveau) et à leur permettre en ce sens de conclure avec toute autorité publique – en ce compris donc les services de police – "*un protocole de coopération en lien direct avec leurs activités et décisions opérationnelles, en ce compris en matière d'enquête antidopage*" (point 9° nouveau).

15. L'Organe de contrôle manque d'informations sur le point 9° nouveau, précisément sur le fait de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par "*protocole de coopération*" au sens du Projet d'accord. Ni le Projet d'accord, ni son Exposé des Motifs ne permettent à l'Organe de contrôle de trouver davantage d'informations à ce propos.

16. Ces précisions sont importantes eu égard au fait que l'article 22 de la Constitution prévoit que les cas et les conditions dans lesquels une ingérence dans le droit au respect de la vie privée sont autorisés doivent être établis par la loi¹⁶. La LFP et la LPD encadrent, au sens de l'article 22 de la Constitution, les traitements de données à caractère personnel et d'informations réalisés par les services de police¹⁷.

17. Ainsi dans le cas où des communications voire des échanges entre les ONAD et les services de police sont envisagés dans le "*protocole de coopération*" visé, il y a lieu d'être attentif aux règles applicables à ces traitements des services de police vers les ONAD. En effet, la communication constitue un traitement au sens de l'article 26, 2° LPD et la LFP donne sa propre définition de la communication en son article 44/11/4, paragraphe 1^{er}¹⁸ à savoir que cela comprend la transmission par quelque support que ce soit des données à caractère personnel et d'informations visées aux articles 44/1 et 44/2 de la même loi : sont ainsi comprises sous la définition de communication tant les données à caractère personnel que les informations en possession des services de police.

¹⁴ Préambule de l'Accord de coopération de 2011.

¹⁵ Exposé des motifs du Projet d'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune modifiant l'Accord de coopération du 9 décembre 2011 en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport.

¹⁶ Cour constitutionnelle, arrêt du 14 février 2008, n° 15/2008.

¹⁷ Cour constitutionnelle, arrêt du 14 juillet 2016, n° 108/2016.

¹⁸ Cet article donne les contours généraux en matière de transmission de données et d'informations policières (Projet de loi modifiant la loi 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, *Doc. parl.*, DOC 53 3105/001, p. 54).

18. Dès lors, dans le cas où, au sens du Projet d'accord, des traitements de données à caractère personnel et d'informations pourraient avoir lieu dans le cadre du "*protocole de coopération*", ceux-ci devraient satisfaire aux règles, conditions et principes établis dans la LPD et la LFP, notamment à ceux établis par l'article 44/11/9, paragraphe 2 LFP s'il s'applique.

En effet, la LFP prévoit et encadre les cas dans lesquels les services de police peuvent communiquer des données à caractère personnel et des informations : soit les destinataires sont identifiés directement dans la loi¹⁹, soit ceux-ci font partie de la liste visée à l'article 44/11/9, paragraphe 2 LFP reprenant les autorités publiques belges, organes ou organismes publics ou d'intérêt public chargés par la loi de l'application de la loi pénale ou qui ont des missions légales de sécurité publique à qui des données à caractère personnel et des informations peuvent être communiquées et qui en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales.

19. Toujours dans l'hypothèse où le protocole de coopération visé par le Projet d'accord comprendrait des communications par les services de police de données à caractère personnel et/ou d'informations au sens de l'article 44/11/4 LFP, et puisque les ONAD ne sont pas identifiées spécifiquement dans la LFP, il y a lieu de vérifier si les ONAD font partie de la liste visée à l'article 44/11/9, paragraphe 2 LFP.

20. L'Organe de contrôle a remis en décembre 2019 un avis²⁰ relatif à un avant-projet d'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant l'Arrêté du Gouvernement du 21 octobre 2015 (ci-après "l'avis DA190022") qui exécute le Décret du 20 octobre 2011 qui contribue à la transposition du Code mondial antidopage en Communauté française.

21. A cette occasion, l'Organe de contrôle a rappelé les conditions de l'article 44/11/9, paragraphe 2 à savoir être une autorité publique belge, un organe ou un organisme public ou d'intérêt public chargé par la loi de l'application de la loi pénale ou qui a des missions légales de sécurité publique et qui a besoin des données issues des services de police pour l'exécution de ses missions légales et faire partie de la liste de ces autorités arrêtée par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice, cette liste se basant sur une proposition du 'Comité information et ICT' après avis de l'Organe de contrôle.

22. Au moment de la rédaction du présent avis, les constatations et conclusions de l'Organe de contrôle dans son avis DA190022 restent les mêmes : la liste de l'article 44/11/9, paragraphe 2 LFP n'existe pas et l'Organe de contrôle n'a été informé d'aucune proposition et/ou demande d'avis du Comité information et ICT.

¹⁹ Par exemple, l'article 44/11/9, §1^{er} LFP.

²⁰ Organe de contrôle de l'information policière, Avis relatif à un avant-projet d'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 octobre 2015 portant exécution du Décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage, DA190022, 9 décembre 2019.

23. Par conséquent, le Projet d'accord instaurant une règle de principe concernant la coopération des ONAD avec les services de police, s'il englobe dans la notion de "*protocole de coopération*" des communications de données à caractère personnel et/ou d'informations au sens de l'article 44/11/4 LFP des services de police aux ONAD, n'est pas conforme à la LPD ni à la LFP, en ce qu'aucune de leurs dispositions ne le permet.

24. Ce constat vaut pour le protocole d'accord mais également pour les Décrets et leurs Arrêtés d'exécution qui transposent les règles du Code mondial antidopage en droit belge.

Ainsi, si des communications des services de police vers une ONAD sont prévues au niveau décrétaal comme cela peut être le cas en Communauté française²¹, ou encore plus directement en Communauté flamande²², les règles et exigences de la LPD et de la LFP - normes fédérales – doivent être respectées (voir points 17 et 18).

25. L'avis DO190022 a aussi été l'occasion pour l'Organe de contrôle de prendre connaissance d'un protocole de coopération conclu en 2019 entre les quatre ONAD, les services de police et le Collège des procureurs généraux.

Tel qu'il est rédigé, ce protocole de coopération ne permet pas à l'Organe de contrôle de déterminer clairement s'il prévoit que des données à caractère personnel et des informations soient communiquées aux autres parties contractantes par les services de police : il est tantôt fait référence à un "*rapport d'ordre général fournissant des données quantitatives ainsi que des indications portant sur les dernières tendances de la criminalité liée au dopage*"²³, tantôt à la transmission de "*toute information utile*"²⁴.

26. Les remarques des points 17, 18 et 21 à 23 s'appliquent également à ce protocole : la LPD et la LFP ne permettent pas des communications de données à caractère personnel et/ou d'informations au sens de l'article 44/11/4 LFP des services de police vers des ONAD.

27. Eu égard aux développements et remarques ci-dessus, l'Organe de contrôle demande de clairement définir ce que recouvre la notion de "*protocole de coopération*" au sens de l'article 2, 1^o, c), vi) du

²¹ Article 5 nouveau du Décret du 20 octobre 2011 et article 32, 22^o de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 octobre 2015 portant exécution du Décret du 20 octobre 2011.

²² Article 15 du Décret du 25 mai 2012 et article 41 de l'Arrêté du Gouvernement flamand du 13 février 2015 portant exécution du décret antidopage du 25 mai 2012.

²³ Article 2, §4 du protocole.

²⁴ Voir point 7.3 de l'avis DA190022, le protocole prévoyant en effet que "*les parties s'engagent, de manière générale, de bonne foi, dans le respect du secret de l'enquête et en réservant et en assurant la confidentialité à tous les échanges, à se transmettre toute information qui pourrait être utile à la lutte coordonnée contre le dopage.*" (Article 2, §1^{er} du protocole), et que "*pour ôter tout doute quant à l'interprétation à donner au présent article, conformément au §1^{er}, les informations communiquées en application des §§2 à 4 sont minimales et rien n'empêche une partie signataire de communiquer à une ou plusieurs autre(s) partie(s) signataire(s), toute information pouvant être utile à la lutte coordonnée contre le dopage, spécialement aux fins de l'article 3.*" (Article 2, §5 du protocole).

Projet d'accord, spécifiquement de préciser si des communications de données à caractère personnel et/ou d'informations par les services de police aux ONAD sont envisagées.

Dans ce cas, il y a lieu de prouver, avant la conclusion d'un tel protocole de coopération et sa mise en œuvre, que toutes les règles et conditions de la LPD et de la LFP sont respectées. A défaut, la communication par les services de police de données à caractère personnel et/ou d'informations aux ONAD n'est pas permise.

28. En outre et eu égard à son avis DO190022, l'Organe de contrôle demande que les modifications apportées au Décret du 20 octobre 2011 par le Décret modificatif du 14 novembre 2018²⁵, entrées en vigueur depuis le 1^{er} mars 2020²⁶, soient clairement identifiées comme étant entrées en vigueur et d'application effective, notamment sur le site du Moniteur belge²⁷.

29. L'Organe de contrôle demande également que toute référence à la loi du 8 décembre 1992 dans le Décret du 20 octobre 2011²⁸ soit supprimée. En effet, même si cette référence est antérieure aux nouvelles règles établies en matière de protection des données, la loi du 8 décembre 1992 a été abrogée et il y a donc lieu de faire référence aux bases légales adéquates, applicables et en vigueur.

30. Néanmoins, dans le cas où le "*protocole de coopération*" au sens du Projet d'accord doit s'entendre au sens d'un protocole devant permettre la communication par les services de police aux ONAD de statistiques générales, sans données à caractère personnel ni informations au sens de la LPD et de la LFP, la vérification préalable du respect des règles inscrites au Titre IV LPD²⁹ s'impose au demandeur.

²⁵ Décret du 14 novembre 2018 modifiant le Décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage et modifiant le Décret du 10 mai 2013 instaurant une procédure de reconnaissance des salles de fitness de qualité.

²⁶ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 février 2020 modifiant l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 octobre 2015 portant exécution du Décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage, article 50.

²⁷ [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?sql=\(text%20contains%20\(%27%27\)\)&language=fr&rech=1&tri=dd%20AS%20RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=2011102024&caller=image_a1&fromtab=loi&la=F](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?sql=(text%20contains%20(%27%27))&language=fr&rech=1&tri=dd%20AS%20RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=2011102024&caller=image_a1&fromtab=loi&la=F), consulté le 21 septembre 2020.

²⁸ Article 10 nouveau du Décret du 20 octobre 2011 (Communauté française).

²⁹ Articles 186 et suivants LPD.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière :

- requiert du demandeur de donner suite aux remarques reprises aux points 27, 28, 29 ;**
- demande pour le surplus qu'il soit tenu compte des remarques susmentionnées dans les autres points, particulièrement aux points 17, 18, 23, 24 et 26.**

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 1^{er} octobre 2020.

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