



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA210016		14/07/2020

Objet : Avis relatif à une proposition de loi modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police en vue d'instaurer une obligation d'enregistrement et de motivation des contrôles d'identité (DOC 55 1777/001 du 3 février 2021)

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 71 et le Titre VII, en particulier l'article 236 §2, 1^{er} alinéa.

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

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

Vu la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après 'la LPI').

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

Vu la demande adressée par la commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants, transmise par la présidente de la Chambre des Représentants en date du 28 mai 2021 et reçue par l'Organe de contrôle le 31 mai 2021.

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

Émet, le 14 juillet 2021, 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 LAPD 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 dès lors 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.

4. Enfin, l'Organe de contrôle est compétent 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

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 LAPD.

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.

BELPIU dans des matières fiscales, et ce 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*".

II. Objet de la demande

5. Le demandeur soumet une "*proposition de loi modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police en vue d'instaurer une obligation d'enregistrement et de motivation des contrôles d'identité*" (ci-après 'la proposition de loi'), introduite par Messieurs Simon Moutquin et Stefaan Van Hecke et consorts.

6. La proposition de loi vise d'une part à compléter l'article 1^{er} de la loi sur la fonction de police (ci-après 'la LFP') de trois droits humains fondamentaux, dont le principe de non-discrimination et d'autre part à ajouter à l'article 34 de la LFP un paragraphe 5 prévoyant une obligation d'enregistrement et de transparence pour le fonctionnaire de police lorsqu'il contrôle l'identité du citoyen, ce qui reflète l'effet de l'article 1^{er} de la LFP.

L'Organe de contrôle est non seulement une autorité de protection des données, mais est aussi en charge du contrôle et de la surveillance des banques de données policières⁷ et de tous les traitements policiers, également en termes de légalité, d'efficience et d'efficacité. Cet aspect (par exemple de la faisabilité opérationnelle et de la capacité) est également toujours pris en compte lors de la formulation d'un avis.

III. Analyse de la demande

A. Remarques générales

7. Pour le contenu général et la portée de la proposition de loi, le COC renvoie à l'exposé des motifs détaillé (ci-après 'l'exposé des motifs'). Pour résumer, l'intention des auteurs des textes soumis consiste à apporter une réponse au phénomène du profilage ethnique ou discriminant par lequel la police, pour la réalisation d'un contrôle d'identité, se base ou se baserait le cas échéant sur des caractéristiques extérieures de la personne concernée, sans justification objective.

Le COC ne se prononce pas – et ne le pourrait d'ailleurs pas – sur la question de fond de savoir s'il est actuellement ou non question au sein de la police intégrée belge (mais la question peut évidemment aussi être posée pour tous les autres agents et officiers de police judiciaire, les surveillants (administratifs) ou d'une manière générale tous les services d'inspection particuliers compétents pour procéder à des contrôles d'identité) d'un profilage ethnique conscient ou inconscient, et plus

⁷ Voir aussi le Rapport d'activité 2020 du COC, https://www.organedeconrole.be/files/Rapport-dactivit%C3%A9_COC_2020_F.pdf, points 7 et 8.

spécifiquement s'il est parfois procédé à des contrôles d'identité reposant purement ou en partie sur des motifs liés à l'origine ethnique de la personne contrôlée et, dans l'affirmative, si ce phénomène est de nature structurelle ou plutôt ponctuelle. Aux Pays-Bas, la police estime que la couleur de peau et l'ethnicité peuvent dans certaines circonstances constituer des facteurs de risque objectifs, et un procès d'envergure sur le profilage ethnique pratiqué par la maréchaussée royale néerlandaise (la 'Koninklijke Marechaussee') est actuellement en cours (le jugement est attendu le 22 septembre de cette année). Le point de vue du gouvernement néerlandais est manifestement que l'ethnicité, en combinaison avec d'autres caractéristiques, peut faire partie des profils de risque généraux et être utilisée lors de décisions de sélection⁸. En d'autres termes, le thème n'est pas encore tout à fait délimité ou sujet de consensus⁹.

Quoi qu'il en soit, le COC se propose de se rallier, pour la formulation du présent avis, à l'hypothèse telle qu'exposée par les auteurs de la proposition dans l'exposé des motifs.

La réponse formulée par les auteurs susmentionnés de la proposition de loi consiste à combattre cette forme de contrôle d'identité illégitime en prévoyant à l'article 34 de la LFP l'enregistrement de chaque contrôle d'identité, en introduisant pour le fonctionnaire de police une obligation de motivation à l'égard de la personne contrôlée et en remettant à la personne contrôlée une preuve écrite du contrôle d'identité. La proposition de loi vise dès lors dans le même temps à renforcer la confiance entre le citoyen et la police.

8. La proposition de loi crée aussi implicitement mais sûrement pour l'Organe de contrôle une mission additionnelle ayant trait à un traitement de données à caractère personnel et d'informations poursuivant un objectif spécifique dans le cadre du fonctionnement opérationnel de la police et plus particulièrement de l'exécution, par la police intégrée (ci-après 'la GPI'¹⁰), du travail opérationnel. Cette mission consisterait à ce que le COC – d'office ou à la demande d'une autorité¹¹ - procède ou puisse procéder à un contrôle (*a posteriori*) de la potentielle application illégitime ou discriminatoire du contrôle d'identité par la GPI. La proposition de loi ne se borne en effet pas à prévoir une nouvelle obligation et un nouveau motif de traitement pour le traitement des données à caractère personnel du citoyen contrôlé (ci-après 'la personne concernée'), à savoir l'enregistrement de ses données à caractère personnel et autres données lorsqu'il est soumis à un contrôle d'identité. À côté de cela, le traitement doit satisfaire aux conditions légales du contrôle d'identité telles que définies à l'article 34 de la LFP.

Il va de soi que le COC prendra cette nouvelle mission très au sérieux. L'interdiction de la discrimination est un droit fondamental, et la lutte contre le racisme et la discrimination touche au cœur de la

⁸ Voir <https://pilpnicm.nl/dossiers/etnisch-profileren>, consulté le 18 juin 2021.

⁹ Voir e.a. le *position paper* intitulé "*Debat over etnisch profileren vraagt om meer juridische duidelijkheid*" du Nederlandse College voor de Mensenrechten, le collège néerlandais pour les droits humains, <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/60c0653c1e0fec037359cd1a>, consulté le 18 juin 2021.

¹⁰ Geïntegreerde Politie-Police Intégrée.

¹¹ Article 237 de la loi sur la protection des données.

protection de la vie privée et du principe d'égalité. Il est toutefois essentiel que le COC sache exactement ce qui doit être contrôlé, pourquoi et où.

Le COC souhaite à ce propos souligner l'importance de mettre à sa disposition les ressources et la capacité requises dès lors qu'il se voit ces dernières années confier régulièrement des missions additionnelles (comme très récemment le contrôle prévu des statistiques fournies par la police, qui servira de base à la rétention des données de communication par les fournisseurs de télécommunications)¹².

9. La proposition de loi se concentre uniquement, ou semble du moins se concentrer uniquement sur la lutte contre le profilage ethnique¹³. La référence détaillée faite dans l'exposé des motifs à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), aux rapports (internationaux) et à la littérature confirme ce constat. À cet égard, l'Organe de contrôle se demande si cet objectif ne devrait pas être placé ou du moins lu dans une perspective plus large. Comme il ressort ci-après de l'analyse de la formulation du projet d'article 34 §5 de la LFP, celui-ci est formulé de manière neutre ou ouverte, de sorte que la protection visée peut être étendue à d'autres aspects relevant de la discrimination, sans qu'il ne soit question d'une composante exclusivement ethnique, à savoir certaines minorités ou certains groupes cibles, certaines zones d'habitation sur la base de caractéristiques socioéconomiques, de caractéristiques comportementales génétiques ou physiques, l'âge et le sexe de la personne physique. L'exposé des motifs fait certes mention de certains de ces éléments, mais ceux-ci semblent plutôt illustratifs de la relation de confiance indispensable entre le citoyen et la police, qui constitue le second objectif de la proposition de loi¹⁴.

Il convient de tenir compte ici de deux points d'attention. Pour commencer, le terme 'profilage ethnique' ne s'assortit pas (dans la proposition de loi) d'une définition légale, de sorte que ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par là pourrait donner (et donnera sans aucun doute) matière à discussion. De plus, une définition constitue pour le COC la référence indispensable pour vérifier si le traitement enfreint ou non l'interdiction du 'profilage ethnique'. Ni la *LED*, ni le RGPD ni la LPD ne contiennent une définition légale de ce concept. Les 'données génétiques' semblent par contre pouvoir être une caractéristique de la définition légale telle que prévue à l'article 26, 12° de la LPD, mais il semble très peu probable que les auteurs de la proposition de loi aient tenu compte de cet élément. Ensuite, le Titre 2 de la LPD définit purement le 'profilage' comme un *"traitement automatisé de données à caractère personnel"*, ce qui n'est pas le cas d'un contrôle d'identité physique se basant (en partie) sur l'origine ethnique. Il semble indiqué de souligner dans l'exposé des motifs que le profilage dans le

¹² Avis DA210014 du 21.05.2021 *relatif* :

a) à un avant-projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification, de trafic et de localisation dans le secteur des communications électroniques et à leur accès par les autorités ;

b) à un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 septembre 2013 portant exécution de l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques,
https://www.organedeconrole.be/files/DA210014_Avis_F_R%C3%A9tention_Donn%C3%A9es_00035155.pdf.

¹³ Exposé des motifs, p. 26 (commentaire des articles de la proposition de loi).

¹⁴ Exposé des motifs, p. 5.

cadre d'un contrôle d'identité tel qu'il est visé à l'article 34 de la LFP n'a rien à voir avec le 'profilage' dont il est question à l'article 26, 4° de la LPD.

Bien que l'inquiétude suscitée par le profilage ethnique soit justifiée, les problèmes sociaux que nous évoquons et qui sont négligés, peut-être involontairement, s'apparentent également à de la discrimination. On peut donc se demander si la proposition de loi ne manque pas son but en se focalisant uniquement sur le profilage ethnique. Cette remarque et les autres remarques formulées dans le présent avis sont aussi à mettre en relation avec la faisabilité pratique de l'objectif de la proposition de loi. À ce propos, les auteurs de la proposition de loi sont invités à apporter des précisions et/ou à adapter la proposition de loi. Il convient qu'il en soit de tenir compte également de la charge de travail non négligeable que la proposition engendrera pour la GPI. Lors de contrôles d'identité massifs (par ex. lors d'événements) et même pour les services d'intervention submergés, l'enregistrement prévu semble tout de même devoir avoir un impact significatif sur le fonctionnement opérationnel. Cet élément doit également être pris en considération, en particulier par les autorités de tutelle, lors de la détermination des ressources et budgets nécessaires.

B. Commentaire par article

B.1. Le projet d'article 1^{er}, 2^e alinéa de la LFP (article 2 de la proposition de loi)

10. Le projet d'article 1^{er}, 2^e alinéa de la LFP ajoute au même article – et souligne – les principes fondamentaux de la dignité de la personne et du respect du principe d'égalité et de non-discrimination. Les auteurs de la proposition de loi jugent cet ajout dans la LFP souhaitable parce qu'il renforce la mission en vertu de laquelle la police doit veiller à la protection des libertés et des droits individuels, qui est déjà inscrite au second alinéa de l'article 1^{er} de la LFP. L'Organe de contrôle n'a pas de remarques spécifiques à ce sujet. Le projet d'article exprime toutefois la zone de tension avec le projet d'article 34 §5 dans l'hypothèse où la proposition de loi se concentre exclusivement sur la lutte contre le profilage ethnique, ce qui est manifestement l'objectif. Le contrôle d'identité a en effet un impact sur plusieurs droits fondamentaux (sachant que la dignité de la personne et le respect du principe d'égalité et de non-discrimination sont en réalité déjà inscrits dans l'actuel article 1^{er}, 2^e alinéa de la LFP et sont donc garantis¹⁵).

B. 2. Le projet d'article 34 §5 de la LFP (article 3 de la proposition de loi)

B.2. 1. Généralités

¹⁵ Article 1^{er}, 2^e alinéa de la LFP : *"Dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société."* (soulignement COC). Par souci d'exhaustivité, nous faisons remarquer que la dignité de la personne physique, contrairement à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Constitution, est explicitement garantie par l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et s'applique dès lors dans l'ordre judiciaire belge. Le Code de déontologie des services de police réitère également cette obligation à l'article 3 de l'arrêté royal du 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police.

11. La proposition de loi complète l'article 34 de la LFP d'un 5^e paragraphe, composé d'un 1^{er} et d'un 2^e alinéas formulés comme suit :

"§5. Tout contrôle d'identité doit être motivé à l'égard de la personne qui subit le contrôle et fait l'objet d'une obligation d'enregistrement. Cet enregistrement comporte au moins les données suivantes : l'identité de la personne qui subit le contrôle d'identité, le lieu, la date et l'heure du contrôle, la justification du contrôle d'identité, le résultat du contrôle et l'identité du fonctionnaire de police qui effectue le contrôle.

Le citoyen qui subit un contrôle d'identité en reçoit une preuve écrite."

Le projet d'article prévoit une série d'obligations pour le fonctionnaire de police, qui font en même temps naître des droits dans le chef de la personne concernée qui subit un contrôle d'identité. On peut résumer cela comme suit :

1) Le fonctionnaire de police doit enregistrer au moins les éléments suivants :

- l'identité de la personne concernée ;
- le lieu, la date et l'heure du contrôle ;
- le(s) motifs(s) du contrôle ;
- le résultat du contrôle ;
- l'identité du fonctionnaire de police qui effectue le contrôle.

2) La personne concernée a en outre le droit :

- de savoir pourquoi elle est contrôlée ;
- de recevoir la preuve du contrôle d'identité.

B.2.2. Le champ d'application du projet d'article 34 §5 de la LFP

12. Comme le souligne l'exposé des motifs, le fonctionnaire de police ne peut pas soumettre 'arbitrairement' une personne à un contrôle d'identité. Les paragraphes 1^{er} à 3 inclus de l'article 34 de la LFP énumèrent les circonstances et conditions dans et sous lesquelles un contrôle d'identité peut être effectué¹⁶. En résumé, c'est le cas lorsque :

¹⁶ Article 34 de la LFP :

"§1^{er}. Les fonctionnaires de police contrôlent l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis un fait passible d'une sanction administrative ou pénale.

Ils peuvent contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé.

§2. Conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police administrative, tout (fonctionnaire de police) peut également contrôler l'identité de toute personne qui souhaite pénétrer en un lieu faisant l'objet d'une menace au sens de l'article 28 §1^{er}, 3^o et 4^o.

§3. Dans les limites de leurs compétences, les autorités de police administrative peuvent, afin de maintenir la sécurité publique ou d'assurer le respect des dispositions légales relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, prescrire des contrôles d'identité à effectuer par les services de police dans des circonstances qu'elles déterminent.

- la personne concernée a été privée de sa liberté ;
- la personne concernée a commis un fait répréhensible ;
- la personne concernée est un étranger qui est contrôlé dans le cadre des règles relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement ;
- le fonctionnaire de police a des 'motifs raisonnables' de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, que la personne concernée est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé.

13. Bien que l'on puisse déduire de l'exposé des motifs que les auteurs de la proposition de loi entrevoient en particulier dans le dernier fondement (l'hypothèse des 'motifs raisonnables', cf. article 34 §1^{er}, 2^e alinéa) un risque de contrôle d'identité potentiellement arbitraire ou discriminatoire, la formulation générale du projet d'article 34 §5 de la LFP fait que celui-ci s'applique à toutes les situations dans lesquelles un contrôle d'identité peut être effectué. La première phrase du premier alinéa du projet de paragraphe 5 est en effet formulée comme suit :

"Tout contrôle d'identité doit être motivé à l'égard de la personne qui subit le contrôle et fait l'objet d'une obligation d'enregistrement. (...)"¹⁷.

On peut se demander si telle est effectivement l'intention des auteurs de la proposition de loi.

L'origine ou d'autres caractéristiques liées à la personne ('ethniques') ne semblent pas être un élément d'appréciation lorsque le contrôle d'identité découle d'une privation de liberté ou de la perpétration d'un fait répréhensible ni lorsqu'il vise un étranger dans le cadre de l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement. Dans ce cas, l'identité du suspect, de l'auteur ou de l'étranger est en effet connue. Il peut par contre en aller autrement lorsque le contrôle d'identité se base sur les 'motifs raisonnables'. Dans ce cas, l'identité de l'auteur n'est pas connue et le fonctionnaire de police devra recourir à d'autres éléments objectifs, comme des présomptions, des indices, un signalement même vague de l'auteur, etc. Faut-il dès lors appliquer le nouveau paragraphe 5 lors de chaque contrôle d'identité visé aux §§ 1^{er} à 3 inclus ? Ne serait-ce que pour des raisons de capacité, il convient que les auteurs de la proposition de loi fassent la clarté sur ce point.

§4. Les pièces d'identité qui sont remises au fonctionnaire de police ne peuvent être retenues que pendant le temps nécessaire à la vérification de l'identité et doivent ensuite être immédiatement remises à l'intéressé.

Si la personne visée aux paragraphes précédents refuse ou est dans l'impossibilité de faire la preuve de son identité, de même que si son identité est douteuse, elle peut être retenue pendant le temps nécessaire à la vérification de son identité.

La possibilité doit lui être donnée de prouver son identité de quelque manière que ce soit.

En aucun cas, l'intéressé ne peut être retenu plus de douze heures à cet effet.

Si la privation de liberté est effectuée en vue de la vérification de l'identité, le fonctionnaire de police qui procède à cette opération en fait mention dans le registre des privations de liberté."

¹⁷ Soulignement COC.

On peut par ailleurs se demander si la formulation 'tout contrôle d'identité' vise aussi d'autres circonstances dans lesquelles un contrôle d'identité peut être effectué. Prenons l'exemple d'un contrôle routier. Lors d'un contrôle routier, on demande non seulement les documents de bord, mais aussi la carte d'identité. Cette disposition vise-t-elle aussi cette situation, ce qui pourrait suggérer que la police pourrait demander seulement la carte d'identité des personnes ayant une certaine couleur de peau ou, même si ce n'est pas le cas dans les circonstances concrètes, que l'on admet que cette compétence policière comporte aussi un risque de profilage ethnique ou d'agissements discriminatoires ? On peut d'ailleurs penser à toutes sortes d'actes policiers ou d'interventions policières susceptibles de soulever la question susmentionnée : l'inspecteur de quartier qui agit dans le cadre du contrôle de résidence et de domicile, ou l'exécution de n'importe quelle requête du parquet, l'accompagnateur de victimes qui rend visite à une victime, le collaborateur de l'accueil du commissariat, etc. Le nouveau paragraphe 5 est-il (intégralement) applicable à toutes ces situations ?

14. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est dès lors important que l'Organe de contrôle aborde les différentes circonstances dans lesquelles un contrôle d'identité peut être effectué, précisément parce qu'il n'est pas possible d'établir avec certitude si les auteurs de la proposition de loi visent toutes les situations que nous venons de décrire, ou seulement le contrôle d'identité reposant sur les 'motifs raisonnables' du 2^e alinéa du §1^{er} de l'article 34. Si les auteurs de la proposition de loi visent uniquement cette dernière forme de contrôle d'identité, ce qui semble tout de même être le but, le COC propose d'adapter comme suit la première phrase du projet d'article 34 §5 de la LFP :

"§5 Le contrôle d'identité qui est effectué en application de l'article 34 §1^{er}, deuxième alinéa, doit être (...)"

Si les auteurs de la proposition de loi visent tous les contrôles d'identité décrits à l'article 34 de la LFP, le COC propose de compléter comme suit le projet d'article 34 §5 de la LFP :

"Tout contrôle d'identité visé aux paragraphes 1^{er} à 3 inclus doit être (...)."

De cette manière, le champ d'application sera plus clairement délimité et prévisible pour le sujet de droit.

15. C'est notamment dans ce contexte que l'Organe de contrôle pose la question de la véritable intention du projet d'article 34 §5 de la LFP. Dans l'hypothèse où la proposition de loi vise exclusivement le profilage ethnique, on pourrait supposer que les droits et obligations visés dans le projet d'article ne s'appliquent que si le contrôle d'identité peut être mis en relation avec un profilage ethnique. Vu sous cet angle, on pourrait argumenter que l'obligation de transparence et d'enregistrement ne s'applique pas si le contrôle se base sur d'autres éléments ou motifs discriminatoires, alors que ceux-ci sont tout aussi inacceptables. Pour éviter cette discussion, il est dès

lors recommandé de présenter le profilage ethnique comme l'un des éléments des objectifs plus vastes de la proposition de loi. La clarté et la délimitation du champ d'application du projet d'article 34 §5 de la LFP a donc un impact sur la faisabilité des objectifs de la proposition de loi.

B.3. En ce qui concerne l'obligation d'enregistrement

B.3.1. Les données à caractère personnel

16. L'obligation d'enregistrement du contrôle d'identité a une double fonction probante : d'une part, elle permet à la personne concernée d'exiger (plus aisément) une justification lorsqu'elle estime avoir été contrôlée de manière injustifiée, c'est-à-dire sur la base de motifs discriminatoires. D'autre part, elle permet selon les auteurs de la proposition de loi au fonctionnaire de police de démontrer¹⁸ qu'il a exercé correctement sa compétence.

17. Les données que le fonctionnaire de police doit enregistrer dans ce contexte sont énumérées de manière non exhaustive ("*au moins ...*") dans le projet d'article 34 §5 de la LFP. On peut déduire du projet d'article, lu conjointement avec son commentaire, que l'obligation d'enregistrement comporte deux volets : (1) la légitimité du contrôle d'identité à travers la spécification claire des fondements légaux justifiant le contrôle d'identité¹⁹ et (2) les données à caractère personnel tant de la personne concernée que du fonctionnaire de police ainsi que les données situant le contrôle dans le temps et dans l'espace (métadonnées).

Dans l'intérêt de la qualité de la disposition légale et de la sécurité juridique, il est recommandé de reprendre dans le projet d'article 34 §5 de la LFP, au lieu de "*la justification du contrôle d'identité*", l'exigence d'enregistrer le motif légitime, par exemple et dans la foulée des ajouts et modifications proposés plus haut :

"§5 (...). Cet enregistrement comporte (...), les motifs raisonnables du contrôle d'identité (...)."

18. Le fonctionnaire de police doit enregistrer "*au moins*" les données énumérées au point 11, dont l'identité de la personne concernée. L'exposé des motifs ne permet pas d'établir pourquoi l'on n'a pas opté pour une liste exhaustive de données. Quel est le but et quelle est la valeur ajoutée de l'utilisation d'une liste non limitative de données ? Autrement dit, quelles autres données sont éventuellement également pertinentes pour atteindre l'objectif visé ? La décision d'enregistrer davantage de données (à caractère personnel) revient-elle alors au fonctionnaire de police individuel ? Ou à la hiérarchie ? À l'autorité policière ? En d'autres termes, le fonctionnaire de police dispose-t-il en l'occurrence d'une

¹⁸ L'exposé des motifs utilise le terme 'prouver', ce qui nous semble excessif.

¹⁹ Exposé des motifs, p. 26.

compétence de décision et de traitement discrétionnaire ? Ou la personne concernée peut-elle elle aussi demander ou 'exiger' que certaines données soient ajoutées ? Et qu'advient-il le cas échéant si la police ne souhaite pas accéder ou n'accède pas à cette demande ou exigence de la part de la personne concernée ? Les auteurs de la proposition de loi sont priés de faire la clarté sur ce point.

19. On peut déduire de l'exposé des motifs et de l'audition du 21 mars 2019²⁰, à laquelle l'exposé des motifs fait référence à plusieurs reprises, que l'enregistrement a pour but de pouvoir réellement analyser le phénomène du profilage ethnique, y remédier et en assurer le suivi, et que des données quantitatives sur l'ethnicité sont pour cette raison nécessaires. Il est fait référence à titre d'exemple à (des études) d'autres pays, comme le Royaume-Uni, l'Écosse et l'Espagne où, le cas échéant, l'origine ethnique est également enregistrée lors d'un contrôle d'identité. Comme nous le disions plus haut, l'Organe de contrôle part du principe, notamment à la lumière du projet d'article 1^{er}, 2^e alinéa de la LFP, que la proposition de loi ne vise pas uniquement le traitement de l'origine de la personne concernée, mais bien de toute caractéristique de personnalité discriminatoire potentiellement interdite, comme le groupement, l'âge, l'orientation sexuelle ou le sexe. Le COC ne voit d'ailleurs pas tout à fait comment on pourrait distinguer les situations dans lesquelles il est incontestablement établi que l'origine ethnique est exclusivement (ou notamment) à la base du contrôle d'identité. La composition des ménages est si diverse et si complexe que les personnes ne peuvent pas toutes être distinguées sur la base uniquement de leur couleur de peau. En outre, nombre de personnes n'ayant pas une couleur de peau blanche ont un nom de famille occidental, de sorte que le nom de famille ou même le prénom ne peut pas en soi être considéré comme une donnée ethnique décisive.

Autrement dit, les enregistrements rendus obligatoires par le projet de paragraphe 5 renvoient-ils vraiment une image de l'ethnicité de la personne contrôlée ? L'enregistrement des contrôles d'identité qui a cours depuis quelques années dans la ZP Malines/Willebroek (le dispatching introduit le motif du contrôle dans la banque de données de base en fonction de la communication des inspecteurs en charge de l'intervention) ne fournit en tout cas pas d'informations permettant de répondre à la question de savoir si le profilage ethnique est pratiqué, et si oui, dans quelle mesure²¹. Par ailleurs, la zone de police précitée précise que les collaborateurs sont informés que, sur la base des résultats de cet enregistrement des contrôles d'identité, aucune déclaration pertinente ne peut être faite concernant le profilage ethnique afin d'éliminer les résistances au système d'enregistrement d'une part et que d'autre part l'analyse des contrôles enregistrés ne permet que partiellement d'apprécier l'acte de contrôle d'identité car:

- il n'y a aucune indication quant à savoir si la raison du contrôle est correctement communiquée;

²⁰ Chambre des Représentants de Belgique, *Le profilage ethnique*, Audition du 21 mars 2019, Doc. Parl. Chambre 2018-2019, 54-3683/001, p. 33, 36, 41, 43.

²¹ Entretien avec le délégué à la protection des données de la ZP Malines/Willebroek en date du 23 juin 2021.

- il n'y a aucun aperçu de la manière dont le contrôle d'identité est effectué (à moins qu'un procès-verbal établi à cet égard, le cas échéant, l'indique);
- il n'y a aucun aperçu du contenu de la communication que le citoyen reçoit concernant le contrôle.

Enfin, il apparaît que chaque semaine le CLI (Carrefour Local d'Information de la zone de police) génère une synthèse de tous les contrôles, ceux-ci ne sont pas en cours d'analyse et la zone de police ne dispose pas de rapports d'évaluation à ce sujet²².

L'Organe de contrôle a donc de sérieux doutes que l'enregistrement prévu par la proposition de loi permettra effectivement d'atteindre l'objectif visé ; sans compter que l'on peut aussi se demander dans quelle mesure les traitements de données subséquents destinés à tenter de se faire une idée, sur la base de ces contrôles d'identité enregistrés, de l'existence ou non de pratiques de profilage ethnique (et le cas échéant de leur ampleur) et des fonctionnaires de police concernés, sont acceptables et admissibles, et reposent sur un fondement juridique suffisant.

20. La raison pour laquelle le COC insiste sur ce point est objective et pertinente. En effet, bien que la base légale du traitement de cette catégorie particulière de données à caractère personnel soit inscrite dans la disposition de base de l'article 44/1 §2, ce fondement juridique ne peut pas être automatiquement étendu au contrôle d'identité tel que visé à l'article 34 de la LFP ou dans le projet d'article 34 §5 de la LFP. Selon l'article 44/1 §2, 1^{er} alinéa de la LFP, l'origine ethnique ou les autres catégories particulières de données à caractère personnel peuvent uniquement être traitées "**en complément ou en soutien d'autres catégories de données visées à l'article 44/5**". Le COC entrevoit ici deux problèmes cruciaux.

Pour commencer, le traitement par exemple de l'origine ethnique ne semble pas, vu l'objectif poursuivi par le projet d'article 34 §5 de la LFP, être complémentaire ni accessoire, mais semble au contraire être un but en soi.

En outre, un contrôle d'identité ne donne pas toujours lieu au traitement de données à caractère personnel dans une banque de données policière étant donné qu'il ne relève pas nécessairement d'une ou plusieurs des conditions d'enregistrement visées à l'article 44/5 de la LFP ou, pour dire les choses autrement, parce qu'il ne s'agit pas nécessairement de l'une des données à caractère personnel énumérées de manière limitative comme pouvant être traitées dans la BNG ou dans les banques de données de base. L'essence de la proposition de loi vise en effet à lutter contre les éventuelles discriminations commises lors d'un contrôle d'identité, ce qui ne peut en soi pas signifier que la personne concernée se rende de cette manière par exemple "suspecte" (et relèverait dès lors du motif

²² Message électronique du délégué à la protection des données (DPO) de la zone de police de Malines/Willebroek du 29 juin 2021.

d'enregistrement visé à l'article 44/5 §3, 1° de la LFP). Si les auteurs de la proposition de loi visent réellement l'enregistrement de 'l'origine ethnique', le traitement de cette catégorie particulière de données à caractère personnel – et éventuellement d'autres – doit être inscrit textuellement dans le projet d'article 34 §5 de la LFP, conformément aux conditions et garanties de l'article 34 de la LPD. On peut d'ailleurs à ce propos se demander s'il ne serait pas vivement recommandé de préciser le contexte de l'enregistrement du résultat dans un arrêté d'exécution ou dans une directive ministérielle, auquel cas une délégation explicite au Roi ou aux ministres en charge de la police doit être envisagée dans le projet d'article 34 §5 de la LFP. La raison est exposée ci-après.

B.3.2. Le 'résultat' du contrôle d'identité

21. Il n'est pas clairement établi quel "*résultat*" exactement le fonctionnaire de police doit enregistrer, ou autrement dit ce que l'on entend précisément par là. En quoi doit ou peut consister ce résultat ? L'exposé des motifs ne dit rien à ce sujet. Il se peut que l'on entende par là un "résultat policier", autrement dit le fait qu'un contrôle d'identité ait ou non donné lieu à des suites policières : par exemple le fait que la personne concernée ne répond pas au signalement d'une personne recherchée, qu'elle n'est pas en possession d'armes, de stupéfiants ni de biens volés, qu'elle est connue ou non des services de police, qu'elle était ou non en règle avec toutes sortes de prescriptions réglementaires (par exemple, dans le cas d'un contrôle routier, le fait que tous les documents de bord étaient en ordre), etc. Si telle est l'intention des auteurs de la proposition – ce qui semble être la seule interprétation plausible –, cela doit être précisé dans le corps du texte et expliqué dans l'exposé des motifs.

Ou entend-on tout de même par résultat le fait que la personne concernée ne se sent par exemple pas discriminée ni traitée de manière inconvenante ou désobligeante ? Le seul problème est alors que cela semble difficilement réalisable dans la pratique étant donné que cela ne semble pas être la tâche du fonctionnaire de police (d'être à même) de procéder à une telle évaluation. Ou veut-on dire que toutes les plaintes introduites par la suite seront mises en relation avec le contrôle d'identité en question ? Cela signifierait alors que seule cette donnée (à savoir les plaintes faisant suite à un contrôle d'identité) serait alors enregistrée comme 'résultat'.

En ce qui concerne le caractère opérationnel des informations, il convient en outre de faire remarquer que la BNG a un caractère 'fermé' qui fait que le fonctionnaire de police doit veiller à ce que ni la personne concernée ni un tiers ne puissent prendre d'une manière ou d'une autre connaissance de données policières auxquelles ils n'ont en principe pas accès (directement) (voir notamment l'article 41 de la LPD). À moins que l'intention des auteurs de la proposition de loi ne soit justement de prévoir une exception à cette restriction d'accès pour les contrôles d'identité ? Comme nous le disions, il est important de mentionner dans le projet d'article 34 §5 de la LFP la (les) catégorie(s) essentielle(s) de données à caractère personnel, tandis que les informations contextuelles de l'enregistrement peuvent

par exemple être précisées dans un arrêté d'exécution ou des directives ministérielles, auquel cas une délégation explicite au Roi doit être envisagée dans le projet d'article 34 §5 de la LFP.

Le besoin de clarté est en effet important non seulement dans le contexte d'un contrôle parlementaire transparent et qualitatif de la réalisation des contrôles d'identité par la GPI, mais est aussi une nécessité pour la mission de surveillance confiée au COC : qu'est-ce qui doit ou peut être enregistré ? Voici un exemple pour expliciter ce point de vue. Imaginons qu'un fonctionnaire de police effectue un contrôle d'identité dans le cadre d'un délit perpétré et que le signalement se limite à une estimation de la taille de l'auteur et des vêtements qu'il porte. Le fonctionnaire de police repère dans le domaine public plusieurs personnes qui pourraient correspondre au signalement mais décide d'interpeller uniquement une personne d'origine étrangère. Durant cette intervention, le fonctionnaire de police reçoit des informations complémentaires qui lui donnent des motifs raisonnables de supposer que la personne concernée est effectivement l'auteur des faits et il décide de procéder à un contrôle d'identité et d'en faire part au dispatching. Bien que la personne concernée ait initialement été interpellée par le fonctionnaire de police purement sur la base de son origine étrangère, de sorte que cet acte était discriminatoire, on pourrait argumenter que le contrôle d'identité relève quant à lui de l'application de l'article 34 §1^{er}, premier alinéa de la LFP, à savoir *"Les fonctionnaires de police contrôlent l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis un fait passible d'une sanction administrative ou pénale."* S'agit-il là d'une situation relevant de l'obligation d'enregistrement telle que visée dans le projet d'article 34 §5 ?

On peut enfin se demander si la *"justification du contrôle d'identité"* ne va pas rapidement mener à des formulations standard du style *"la personne concernée avait l'air suspect"*, *"la personne concernée avait un comportement suspect"*, *"la personne concernée semblait avoir l'intention de se soustraire à un contrôle"*, *"le contrôle cadre dans un plan d'action contre les nuisances"*, *"le contrôle cadre dans les priorités du plan zonal de sécurité"*, etc. On peut s'attendre à voir très rapidement apparaître des listes standard de motivations ou modèles (types). Quoi qu'il en soit, il est indiqué de laisser le Roi ou les ministres de tutelle préciser la teneur de cette *"justification"* afin d'éviter que la proposition de loi ne manque son but.

En ce qui concerne enfin l'enregistrement de *"l'identité du fonctionnaire de police qui effectue le contrôle"*, c'est à la hiérarchie qu'il reviendra d'apporter des précisions dans des notes de service opérationnelles et de tenir compte de l'éventualité de discussions entre collègues pour savoir quel membre de l'équipe d'intervention a effectivement procédé au contrôle (et associera donc son identité au contrôle) et de la nécessité d'éviter que l'on ne mentionne deux ou plusieurs fonctionnaires de police (par exemple les membres d'une équipe) comme ayant ordonné/effectué le contrôle et à ce que l'on ne complique ainsi la responsabilisation individuelle, etc.

B.3.3. Contrôle parlementaire : statistiques

22. Selon l'exposé des motifs, l'objectif serait aussi de pouvoir obtenir, notamment en vue du contrôle parlementaire, une vue d'ensemble des contrôles d'identité effectués par la GPI en recourant à des *"statistiques anonymisées"*²³. Si l'objectif des auteurs de la proposition de loi est effectivement de pouvoir obtenir des données statistiques, comme cela semble être le cas, il n'est pas précisé de quelles données à caractère personnel anonymisées il s'agit exactement, ni qui se chargera de l'anonymisation. Seuls les services de police eux-mêmes sont en mesure de le faire, et cela nécessitera d'affecter à cette tâche une certaine capacité ou du moins de développer les outils informatiques et technologiques nécessaires pour y parvenir, sachant que des dizaines de milliers de contrôles d'identité sont effectués chaque année.

Le COC renvoie à ce sujet aussi aux conditions et garanties définies à l'article 89 du RGPD²⁴. Nous rappelons que les données policières ne sont en principe pas rendues publiques, si ce n'est sous les conditions et aux destinataires strictement désignés dans la LFP et précisés dans la directive commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur *"relative à la détermination des modalités de communication des données à caractère personnel et informations traitées dans le cadre de leurs missions de police administrative et judiciaire, telles que visées aux articles 14 et 15 de la loi sur la fonction de police, par les services de police et à l'accès direct et l'interrogation directe de la BNG"*²⁵. À la lumière de cet élément et partant du principe que le but est de mettre des statistiques anonymes à la disposition des Représentants, il est recommandé d'ajouter au projet d'article 34 §5 un troisième alinéa formulé comme suit :

"Les données à caractère personnel et informations visées au paragraphe 5 seront transmises annuellement après anonymisation par le service de police au Parlement, pour le XXX au plus tard."

On peut enfin se demander comment et dans quelle mesure l'enregistrement des données prévues dans le projet de paragraphe 5 (nom, prénom, lieu, date, heure, justification et résultat du contrôle) pourra dans la réalité contribuer à se faire une idée du profilage ethnique, en particulier si le texte, comme il est formulé actuellement, laisse un maximum de liberté en ce qui concerne les motifs ou la *"justification du contrôle d'identité"* et que l'on peut dès lors s'attendre à des motivations standard (voir le point 21).

B.4. Les droits de la personne concernée

²³ Exposé des motifs, p. 6.

²⁴ Le Titre 2 de la LPD ne prévoit pas de régime pour le traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques, et le Chapitre X de la LPD a trait uniquement aux traitements de données à caractère personnel effectués à des fins historiques, scientifiques ou statistiques par les services de renseignement et de sécurité.

²⁵ Voir le Moniteur belge du 2 février 2021, p. 8107 et suivantes.

B.4.1. En ce qui concerne l'obligation de motivation

23. Le fonctionnaire de police doit exposer à la personne concernée les motifs précis pour lesquels il la soumet à un contrôle d'identité. On peut déduire de l'exposé des motifs que la personne concernée doit pouvoir de cette manière vérifier si elle subit un contrôle d'identité purement et simplement en raison de origine. Sur ce plan également, le COC ne voit pas exactement en quoi consiste la 'motivation', ni surtout à quelle point cette motivation doit être concrète. Une motivation du style *"Je vous soumetts à un contrôle d'identité parce que vous correspondez potentiellement au signalement d'un suspect recherché."* est-elle suffisante ? On pourrait objecter qu'il s'agit d'une formulation trop générale, par exemple parce qu'elle ne contribue absolument pas à prouver un éventuel contrôle d'identité discriminatoire ou profilage ethnique. Une motivation du style *"Vous subissez un contrôle d'identité dans le cadre d'une action menée dans le quartier contre les nuisances."* n'est également d'aucune aide lorsqu'il s'agit de pouvoir identifier les contrôles (potentiellement) discriminatoires.

On pourrait dès lors argumenter que la motivation du fonctionnaire de police doit être plus spécifique et plus concrète. Dans ce cas, il convient de tenir compte que le fonctionnaire de police est tenu à un devoir de discrétion, au secret de la fonction, au secret professionnel et au secret de l'instruction. On peut faire référence à l'hypothèse décrite au point B.3.2 (dernier alinéa). De plus, on peut se demander si le but est que (le contenu de) la communication soit enregistré(e) également (à titre de preuve). Ou est-ce le but que la motivation du contrôle ne ressorte en aucune manière de la preuve écrite remise à la personne concernée (voir aussi le point B.4.2) ?

À cet égard également, il est impossible pour l'Organe de contrôle d'établir si les auteurs de la proposition de loi ont tenu compte de ces aspects.

B.4.2. En ce qui concerne la preuve du contrôle d'identité

24. Le deuxième alinéa du projet d'article 34 §5 de la LFP prévoit que la personne concernée reçoit une preuve écrite. Il n'est pas précisé ce qui doit figurer sur la preuve ni à quel moment la personne concernée reçoit la preuve, à savoir immédiatement après le contrôle ou lorsque la personne concernée en fait la demande, par exemple plus tard au bureau de police ou simplement sur demande par e-mail ou par courrier, ou si la police doit la transmettre d'office. La proposition de loi ne spécifie donc pas (même pas dans l'exposé des motifs) sous quelle forme doit se présenter la *"preuve écrite"* à remettre, ni quel doit être exactement son contenu.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est indispensable que le deuxième alinéa du projet d'article 34 §5 apporte davantage de clarté.

La proposition ne précise pas non plus si la preuve écrite doit faire mention des données d'identification du fonctionnaire de police. Ce constat n'est pas sans importance étant donné que, en dehors des cas où le fonctionnaire de police constate des infractions et les consigne dans un procès-verbal ou un rapport administratif (infractions relevant de la réglementation sur les SAC) en mentionnant son nom, son prénom et sa fonction, le citoyen ne peut traiter que dans des cas bien déterminés les données à caractère personnel (données d'identification) du fonctionnaire de police. Le seul fait que le fonctionnaire de police doit pouvoir s'identifier auprès du citoyen (au moyen d'une plaquette nominative ou d'un numéro d'identification)²⁶ n'offre en soi à la personne concernée aucun fondement juridique pour traiter les données à caractère personnel du fonctionnaire de police. Si les auteurs de la proposition de loi veulent que les données d'identification du fonctionnaire de police soient mentionnées, ils doivent le préciser dans le projet d'article 34 §5, deuxième alinéa, compte tenu des principes de nécessité et de proportionnalité étant donné que le fonctionnaire de police a lui aussi droit à la protection de ses données à caractère personnel²⁷. Ou est-il envisageable d'appliquer (systématiquement, par ex. pour tous les services d'intervention ?) l'article 41 §1^{er}, 3^e alinéa de la LFP qui dispose que *"Toutefois, le chef de corps, le commissaire général, le directeur général ou leur délégué peuvent, pour certaines interventions, décider de remplacer la plaquette nominative par un numéro d'intervention."* ?

Sans compter que l'on peut se demander s'il est carrément opportun de (toujours) communiquer l'identité du fonctionnaire de police qui a effectué le contrôle d'identité. Le risque de représailles, d'actions en ligne ou de commentaires (par ex. sur les réseaux sociaux) à l'encontre du fonctionnaire de police qui a effectué le contrôle, etc. doit selon le COC être absolument pris en compte dans l'évaluation de cette opportunité. Il en va de même du potentiel effet dissuasif qu'une telle communication à la personne concernée est susceptible d'avoir sur les membres du personnel de la GPI. Il existe un risque que les membres de la GPI préfèrent s'abstenir d'effectuer des contrôles par crainte de faire par la suite l'objet de plaintes.

B.5. Le stockage des données enregistrées

25. Pour qu'un contrôle puisse être effectué, les données (à caractère personnel) doivent être enregistrées et conservées quelque part. Le projet d'article 34 §5 de la LFP ne précise pas sur quel support les données à caractère personnel et les circonstances matérielles situant le contrôle dans le temps et dans l'espace doivent être conservées, ni pour quelle durée (maximale). En tout état de cause, il ressort de l'exposé des motifs que l'objectif est que les contrôles soient enregistrés selon un

²⁶ Article 41 de la LFP.

²⁷ Cour de Justice 14 février 2019, Sergejs Buivids, C-345/17.

procédé numérique simple. Parmi les options possibles, il est fait référence à la BNG, au système ISLP et à l'application 'Focus@GPI'²⁸.

B.5.1. La BNG

26. En ce qui concerne la BNG, il ressort de ce qui précède que cette banque de données n'entre en ligne de compte que lorsque les données peuvent être mises en relation avec les conditions d'enregistrement de la police administrative ou de la police judiciaire (délits)²⁹. La BNG n'est donc pas le support ou la banque de données désigné(e) par la loi pour stocker et conserver les données qui sont enregistrées en vue de la finalité visée par le projet d'article 34 §5 de la LFP. De plus, les délais de conservation de la BNG varient de 1, 3, 5, 10 à 30 ans, après quoi les données sont encore soumises à un délai supplémentaire d'archivage. À la lumière de l'objectif poursuivi par le projet d'article 34 §5 de la LFP, même le délai de conservation minimum semble disproportionné. Il semble indiqué de prévoir un délai de conservation limité spécifique, s'il n'était que cela ne ferait que compliquer encore davantage le système déjà particulièrement complexe des délais de conservation.

B.5.2. Les banques de données de base ISLP³⁰/CAD³¹

27. En ce qui concerne la banque de données de base ISLP, les auteurs de la proposition de loi semblent, comme il ressort de l'audition, penser à un enregistrement par l'entremise du dispatching. Un enregistrement par le dispatching implique qu'il peut également être recouru à la banque de données CAD des CIC³² et ensuite à un flux vers la banque de données de base ISLP. De prime abord, le COC constate que l'on est ici en présence d'un certain nombre de concepts qui pourraient, moyennant des conventions procédurales, être utilisés pour atteindre les finalités souhaitées. À côté de cela, il pourrait naturellement être procédé à des adaptations techniques spécifiques afin d'obtenir entièrement la fonctionnalité souhaitée. Pour résumer, ce système fonctionne comme suit : le fonctionnaire de police effectue une intervention dans le sillage d'une déclaration ou de sa propre initiative à la suite d'un fait qu'il a constaté et qui relève de la police administrative ou judiciaire. Dans ce cas, la fiche d'intervention est soit complétée, soit établie, à moins que le fonctionnaire de police ne se borne à une simple déclaration. Le cas échéant, un *field event* peut aussi être créé. Si les éléments requis sont disponibles, il est ensuite établi un 'traitement' ou procès-verbal.

En ce qui concerne les conditions régissant l'accessibilité de la fiche d'intervention pour la personne concernée, le COC renvoie à son avis d'initiative du 11 mai 2020 "*concernant la communication de*

²⁸ Exposé des motifs, p. 24.

²⁹ Articles 44/5 et 44/9 de la LFP.

³⁰ *Integrated System for the Local Police.*

³¹ *Computer Aided Dispatching.*

³² Centres de communication et d'information du SICAD (le service d'information et de communication de l'arrondissement).

données de fiches de déclaration et d'intervention policières à la personne concernée et à d'autres personnes intéressées"(DD200015)³³. Dans cet avis, le COC estime que la personne concernée a selon certaines modalités le droit d'accéder aux données de la fiche de déclaration ou d'intervention si la déclaration ou l'intervention n'a pas donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Si par contre un procès-verbal a été établi, le caractère privé et le secret de l'instruction s'appliquent. Si les auteurs de la proposition de loi considèrent la fiche d'intervention comme un support de l'enregistrement des données, il convient, afin d'éviter des discussions interminables, d'inscrire explicitement le droit d'accès dans le projet d'article afin de garantir la transparence visée par le projet d'article 34 §5 de la LFP. À moins que le but ne soit vraiment de prévoir une exception aux articles 41 et 42 de la LPD ? Les auteurs de la proposition de loi sont invités à faire la clarté sur ce point. Il n'est actuellement pas possible du point de vue technique ou fonctionnel d'imprimer immédiatement sur le terrain une preuve du contrôle d'identité et de la remettre à la personne concernée. Il n'est actuellement pas possible non plus de transmettre à la personne concernée une communication électronique, par exemple dans son e-box (sans compter qu'une alternative sur papier doit en tout temps être prévue pour les intéressés qui ne sont pas (en mesure d'être) actifs en ligne).

B.5.3. L'application Focus@GPI

28. Les auteurs de la proposition de loi semblent partir du principe que l'application Focus est un système de traitement multifonctionnel. Comme le suppose l'exposé des motifs, cette application offre au fonctionnaire de police sur le terrain la possibilité de consulter toutes les informations disponibles dont il a besoin concernant la personne concernée, sous forme numérique et selon les droits d'accès octroyés. Cependant, pour autant que l'Organe de contrôle soit au fait des fonctionnalités actuelles de cette application, celle-ci ne dispose pas d'autres fonctionnalités de traitement qui permettraient d'introduire dans un certain champ du texte sous la forme d'une notification ou d'un message, ni a fortiori de fonctionnalités qui permettraient d'imprimer des données sur un accusé de réception. Seule la fonction "note" permet actuellement de noter brièvement quelques éléments, qui peuvent ensuite être traités par exemple dans le système ISLP susmentionné, après quoi les principes de la communication des données des fiches de déclaration et d'intervention peuvent évidemment être appliqués.

29. Les auteurs de la proposition de loi doivent au moins fixer dans le projet d'article 34 §5 le délai de conservation des données enregistrées et préciser si la personne concernée dispose ou non d'un accès (indirect) aux données enregistrées.

B.6. Conclusion

³³ <https://www.organedecontrôle.be/publications/avis-recommandations>.

30. Qu'il soit clair que le COC adhère aux objectifs de la proposition de loi. La lutte contre toute forme de discrimination de la part de membres de la GPI est en effet une nécessité, mais on peut se demander si cette proposition est le moyen le plus adéquat pour atteindre cet objectif.

Quoi qu'il en soit, il est primordial que les objectifs soient correctement évalués dans le contexte de l'article 1^{er} de la LFP et des articles de la LFP relatifs à la gestion de l'information, de manière à ce que le projet d'article 34 §5 de la LFP offre suffisamment de sécurité juridique et de garanties et à ce que le ou les objectifs visé(s) soi(en)t réalisable(s) dans la pratique.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

invite le demandeur à donner suite à toutes les remarques formulées dans le présent avis.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 14 juillet 2021.

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