



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
/	DA210017		20 juillet 2021

Objet : Avis relatif à une proposition de loi modifiant l'article 44/11/9, §2, alinéas 2 et 3, de la loi sur la fonction de police, en vue d'élargir l'accès des autorités locales et supralocales aux données figurant dans la banque de données technique nationale ANPR afin qu'elles puissent les utiliser dans le cadre de leur politique relative à la mobilité, à l'environnement et à la qualité de vie.

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, 2^e al, 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 de la Présidente de la Chambre des Représentants, reçue par lettre par l'Organe de contrôle le 31 mai 2021, d'émettre un avis conformément à la LPD susmentionnée.

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

Émet, le 20 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 loi organique du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après dénommée en abrégé '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. Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est compétent également lorsque les services de police traitent des données à caractère personnel en dehors du cadre des missions de police administrative et judiciaire, par exemple en vue de finalités socioéconomiques ou de traitements relevant de la gestion des ressources humaines. 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). 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. Le COC est en outre investi aussi d'une mission d'avis d'office, prévue à l'article 236 §2 de la LPD, et d'une mission de sensibilisation du public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants à la matière du droit à la protection de la vie privée et des données, prévue à l'article 240 de la LPD.

2. 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

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.

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 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. La Présidente de la Chambre des Représentants a adressé le 28 mai 2021 une demande d'avis à l'Organe de contrôle de l'information policière concernant une proposition de loi (DOC 22 1918/001 du 15.04.2021) modifiant l'article 44/11/9, §2, alinéas 2 et 3, de la loi sur la fonction de police, en vue d'élargir l'accès des autorités locales et supralocales aux données figurant dans la banque de données technique nationale ANPR afin qu'elles puissent les utiliser dans le cadre de leur politique relative à la mobilité, à l'environnement et à la qualité de vie (ci-après 'la proposition de loi').

Celle-ci a vocation à permettre aux autorités locales et supralocales d'avoir accès aux données agrégées, anonymisées ou pseudonymisées figurant dans la banque de données ANPR et pouvant être utilisées dans le cadre d'autres politiques⁷.

6. L'Organe de contrôle tient à rappeler que les autorités ainsi que les traitements de données à caractère personnel et informations tombant exclusivement sous sa compétence sont strictement définis par la loi et qu'il limite par conséquent ses avis aux traitements qui tombent sous sa compétence, c'est-à-dire ceux qui sont effectués par les services de police.

7. Cependant, le COC tient toujours compte de tous les éléments et dispositions qui relèvent de sa compétence en vertu de la réglementation susmentionnée. 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 policières⁸ et de tous les traitements policiers, également en termes de légalité, d'efficacité et d'efficacités. 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.

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

⁷ Proposition de loi modifiant l'article 44/11/9, §2, alinéas 2 et 3, de la loi sur la fonction de police, en vue d'élargir l'accès des autorités locales et supralocales aux données figurant dans la banque de données technique nationale ANPR afin qu'elles puissent les utiliser dans le cadre de leur politique relative à la mobilité, à l'environnement et à la qualité de vie, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord., 2020 – 2021, n° 55 1918/001, Résumé.

⁸ 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.

III. Analyse de la demande

III.1. Première remarque préliminaire : Les termes de la proposition de loi relatifs à l'opération (traitement) envisagée sont source de confusion

8. Il importe avant toute chose de précisément répondre à la question de savoir quelle opération (traitement) est envisagée.

9. Le titre de la proposition de loi a vocation à modifier l'article 44/11/9, §2 LFP "*en vue d'élargir l'accès des autorités locales et supralocales aux données figurant **dans la banque de données technique nationale ANPR** afin qu'elles puissent les utiliser dans le cadre de leur politique relative à la mobilité, à l'environnement et à la qualité de vie*".

10. Cependant, l'article 44/11/9 LFP concerne un traitement particulier à savoir la communication de données à caractère personnel et d'informations à des tiers au départ des services de police, qui intervient dans un cadre spécifique et pour des finalités précises (cfr infra), or le titre de la proposition de loi ainsi que les développements et le commentaire des articles évoquent tantôt l'accès⁹ des autorités locales et supralocales aux données issues de la banque de données technique nationale ANPR, tantôt la mise à disposition¹⁰ de ces données à l'égard de ces autorités, mais en aucun cas la communication de ces données par les services de police à ces autorités.

L'article 2 de la proposition de loi utilise en revanche le verbe "communiquer".

11. L'emploi de termes relatifs à des opérations de traitement différentes est source de confusion et devrait être rectifié afin de refléter la volonté de la proposition de loi.

III. 2. Deuxième remarque préliminaire : Les finalités de la proposition de loi sont étrangères aux finalités de l'article 44/11/9 LFP

12. Selon la proposition de loi, la communication des données issues de la banque de données technique nationale ANPR aux autorités locales et supralocales devrait contribuer à l'établissement et à la définition de leurs **politiques relatives à la mobilité, à l'environnement et à la qualité de vie**.

⁹ Proposition de loi modifiant l'article 44/11/9, §2, alinéas 2 et 3, de la loi sur la fonction de police, en vue d'élargir l'accès des autorités locales et supralocales aux données figurant dans la banque de données technique nationale ANPR afin qu'elles puissent les utiliser dans le cadre de leur politique relative à la mobilité, à l'environnement et à la qualité de vie, *Doc. parl., Ch., sess. ord., 2020 – 2021, n° 55 1918/001*, p. 4 et 5.

¹⁰ *Ibidem*, p. 4.

13. Ni l'article 2 de la proposition de loi, ni ses développements, ni son commentaire n'offrent de définition de ces politiques.

14. Les finalités de la communication envisagée ne sont donc pas clairement déterminées.

Le COC invite l'auteur de la proposition de loi à déterminer ces finalités de manière beaucoup plus élaborée (l'exigence de la prévisibilité¹¹ et la nécessité d'utiliser des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique), afin de permettre à l'Organe de contrôle d'en examiner la proportionnalité.

15. L'article 44/11/9 LFP fait partie de la sous-section 8 de la Section 12 du Chapitre IV LFP, intitulée "*Communication de données et accès à la BNG*" et concerne la communication de données à caractère personnel et d'informations par les services de police à des tiers.

16. Une telle communication constitue un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 26, 2^o LPD et est définie par l'article 44/11/4, §1^{er} LFP comme étant "*la transmission par quelque support que ce soit de données à caractère personnel visées à l'article 44/1 y compris celles incluses dans les banques de données visées à l'article 44/2'*" (de la LFP).

17. Parmi les banques de données identifiées à l'article 44/2 LFP se trouvent les banques de données dites techniques¹², créées à la suite de l'utilisation de 1) caméras intelligentes de reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation (système ANPR¹³), 2) systèmes intelligents de reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation¹⁴.

18. Ce sont des missions de police administrative et de police judiciaire qui justifient le recours à une banque de données technique. Ces missions sont définies à l'article 44/11/3septies LFP.

¹¹ Voir e.a. Cour Constitutionnelle 2019/112, B.15.3 et 2019/135, B.22.2 : « *De même, l'exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme implique que sa formulation soit assez précise pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, Rotaru c. Roumanie, § 55; grande chambre, 17 février 2004, Maestri c. Italie, § 30). ...* ».

¹² Une banque de données technique peut être créée tant au niveau local qu'au niveau national. Les conditions de création de ce type de banques de données (avis du Délégué à la protection des données (DPO) compétent, analyse d'impact et de risques, journalisation des traitements, ...) et les conditions de traitement des données à caractère personnel et informations qui y figurent sont spécifiées aux articles 44/11/3sexies à 44/11/3decies LFP.

¹³ **Automated Number Plate Recognition.**

¹⁴ A titre informatif, l'article 7/1 de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance prévoit par ailleurs également une possibilité d'utilisation de caméras intelligentes ANPR par ou pour le compte des autorités communales et pour certaines finalités : (1) prévenir, constater ou déceler des incivilités au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, dans le cadre de l'article 3, 3^o, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales; 2) contrôler le respect des règlements communaux en matière de stationnement payant.

19. Les données visées à l'article 44/11/9 LFP sont par conséquent des données à caractère personnel et de surcroît opérationnelles c'est-à-dire traitées pour des finalités de police administrative et/ou de police judiciaire.

20. Le paragraphe 1er de l'article 44/11/9 LFP dresse la liste exhaustive des autorités et services vis-à-vis desquels une telle communication peut avoir lieu pour leur permettre d'exercer leurs missions légales¹⁵.

21. Le paragraphe 2 de l'article 44/11/9 LFP indique que de telles communications peuvent avoir lieu, selon les modalités déterminées par les directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice¹⁶, chacun dans le cadre de leurs compétences, à l'égard des 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 lorsque ceux-ci en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales.

22. La liste des autorités, organes ou organismes visés au paragraphe 2 de l'article 44/11/9 LFP est arrêtée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur la base d'une proposition du Comité information et ICT¹⁷ et après avis du COC.

23. Au jour de la rédaction du présent, aucune demande d'avis n'a été adressée à l'Organe de contrôle concernant cette liste.

24. Le Projet de loi du 4 novembre 2013 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 criminelle¹⁸, qui a inséré l'article 44/11/9 dans la LFP, précise à propos des autorités, organes et organismes visés à l'article 44/11/9, §2 LFP que ceux-ci doivent avoir un besoin de connaître les informations communiquées, **tantôt de par leur nature de "law enforcement authorities", tantôt parce qu'ils ont des missions légales de sécurité.**

Ce Projet de loi indique également que leur besoin d'en connaître doit être inscrit dans une loi.

25. Le paragraphe 3 de l'article 44/11/9 LFP précise en outre que la communication récurrente ou volumineuse de données à caractère personnel ou informations fait l'objet d'un protocole d'accord

¹⁵ A titre informatif : la Cellule de traitement des informations financières; l'Office des étrangers; les services d'enquête et recherche et l'administration surveillance, contrôle et constatation de l'Administration générale des douanes et accises.

¹⁶ Les modalités auxquelles renvoie le paragraphe 2 de l'article 44/11/9 LFP ont été fixées dans la Directive commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur du 02 février 2021 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.

¹⁷ Tel que visé à l'article 8*sexies* de la loi du 07 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI).

¹⁸ 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.*, sess. ord., Ch., DOC 53, 2013-2014, 3105/001, p. 56 et suivantes.

entre les services, organisations, organismes ou autorités destinataires de ces données ou informations et le responsable du traitement.

26. La proposition de loi indique que *"les défis auxquels les administrations locales et supralocales sont confrontées ne se limitent pas à leurs obligations en matière d'application de la loi pénale ou de sécurité publique"*. L'auteur de la proposition de loi songe ainsi *"notamment à la problématique de la mobilité, à la qualité de l'air, au climat et à l'environnement"*¹⁹.

27. Ces politiques sortent totalement du cadre de l'article 44/11/9 LFP qui est celui du *law enforcement*.

Il faut conclure que la proposition de loi et la communication envisagée visent en réalité des finalités de communication des services de police à un tiers totalement étranger aux finalités visées par l'article 44/11/9 LFP.

28. L'Organe de contrôle considère que l'article 44/11/9, §2 n'est par conséquent pas l'article adéquat à modifier au vu des volontés et des ambitions exprimées dans la proposition de loi qui ne correspondent pas à l'esprit et aux finalités de l'article 44/11/9 LFP.

III.3. Troisième remarque préliminaire : L'opération envisagée concerne uniquement les données issues la banque de données technique nationale ANPR

29. La proposition de loi indique que les données visées seront issues de la banque de données technique nationale ANPR et que ces données seront agrégées, anonymisées ou pseudonymisées. Avant toute chose, l'Organe de contrôle souhaite préciser qu'il se référera pour le présent avis uniquement aux opérations et notions existantes dans le RGPD et la LPD c'est-à-dire la notion de données à caractère personnel²⁰, l'anonymisation²¹ ainsi que la pseudonymisation²². Le présent avis ne tient donc pas compte de la notion – qui n'est d'ailleurs pas définie dans la proposition de loi – de *"données agrégées"*.

¹⁹ Proposition de loi modifiant l'article 44/11/9, §2, alinéas 2 et 3, de la loi sur la fonction de police, en vue d'élargir l'accès des autorités locales et supralocales aux données figurant dans la banque de données technique nationale ANPR afin qu'elles puissent les utiliser dans le cadre de leur politique relative à la mobilité, à l'environnement et à la qualité de vie, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord., 2020 – 2021, n° 55 1918/001, p. 4.

²⁰ Telles que définies aux articles 26, 1° LPD et 4, 1) RGPD.

²¹ En référence aux données anonymes telles que définies au Considérant 26 RGPD.

²² Telle que définie à l'article 4, 5° RGPD.

30. Si les développements et le commentaire de la proposition de loi visent uniquement les données à caractère personnel pseudonymisées ou anonymisées issues de la banque de données technique nationale ANPR, l'article 2 de la proposition de loi ne reflète pas cette volonté puisque les modifications et les ajouts proposés ne spécifient pas qu'il est question de données issues de la banque de données technique nationale ANPR, ni que celles-ci seront anonymisées ou pseudonymisées.

Au contraire, il apparaît que le mot "*elles*" inscrit au nouvel alinéa 2 de l'article 44/11/9 §2 en projet renvoie aux données à caractère personnel et aux informations visées à l'article 44/11/9, §1er, telles que définies à l'article 44/11/4, §1er LFP, c'est-à-dire des données à caractère personnel et opérationnelles et des informations opérationnelles. De plus, il n'y a aucune référence à une quelconque opération de pseudonymisation ou d'anonymisation. Rien n'indique non plus dans la proposition de loi qui se chargera de ces opérations, de quelle manière, ni si l'une d'elles est préférée et pourquoi.

31. La communication aux autorités locales et supralocales telle qu'elle est envisagée dans la proposition de loi n'est en effet soumise qu'à deux conditions à savoir l'existence de conditions en matière de sécurité de l'information ainsi que l'existence de conditions permettant de ne porter atteinte ni à une mission des services de sécurité ni à une enquête en cours²³.

32. Ces conditions ne sont pas expliquées ni détaillées et l'article 2 de la proposition de loi renvoie uniquement à "des modalités déterminées par les directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice", sans fournir davantage d'indications sur ce que devront contenir ces modalités. Dès lors, le rédacteur de la proposition de loi doit fournir davantage de précision à ce sujet, le cas échéant via l'exposé des motifs.

33. En tous les cas, afin de refléter le plus correctement possible la volonté de l'auteur de la proposition de loi et eu égard aux deux premières remarques préliminaires, c'est plutôt la sous-section 7^{ter} de la Section 12 du Chapitre IV LFP, relative aux banques de données techniques qui aurait dû faire l'objet de la proposition de loi et être modifiée et non l'article 44/11/9 LFP.

34. La communication de données à caractère personnel issues de la banque de données technique nationale ANPR traitées pour ces "nouvelles" finalités identifiées devrait y être expressément prévue et encadrée.

35. Un encadrement strict de la communication envisagée est en effet primordial.

²³ Proposition de loi modifiant l'article 44/11/9, §2, alinéas 2 et 3, de la loi sur la fonction de police, en vue d'élargir l'accès des autorités locales et supralocales aux données figurant dans la banque de données technique nationale ANPR afin qu'elles puissent les utiliser dans le cadre de leur politique relative à la mobilité, à l'environnement et à la qualité de vie, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord., 2020 – 2021, n° 55 1918/001, p. 4.

Concrètement, la liste des situations – donc des finalités – de l'article 44/11/3septies qui justifient le recours à une banque de données technique pourrait être élargie afin de refléter la volonté de l'auteur de la proposition de loi. Ces nouvelles finalités devraient être exhaustivement et précisément délimitées.

36. En plus des finalités, le responsable et les destinataires de la communication devraient être explicitement définis. A cette fin, l'auteur de la proposition de loi pourrait prévoir – à l'instar de ce qui est déjà prévu pour d'autres communications au départ de la police intégrée – qu'une liste des autorités locales et supralocales visées dans la proposition de loi soit arrêtée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur la base d'une proposition du Comité information et ICT visé à l'article 8sexies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et ce, après l'avis de l'Organe de contrôle.

37. Une fois que le caractère déterminé, explicite et légitime des finalités de la communication aura été déterminé, la forme des données devrait également être précisément définie.

La proposition de loi évoque la possibilité d'une communication de données anonymisées ou pseudonymisées. L'Organe de contrôle considère que les données à caractère personnel qui pourraient être communiquées dans ce nouveau contexte doivent être en principe toujours anonymisées.

Ce n'est que si l'autorité locale ou supralocale – identifiée sur la liste arrêtée par les ministres compétents conformément à la proposition du Comité information & ICT et après avis du COC – destinataire de la communication peut justifier de manière suffisante que des données anonymisées ne permettent pas d'arriver aux finalités visées, que des données pseudonymisées pourraient être communiquées.

38. Une justification suffisante doit démontrer au préalable le caractère adéquat, pertinent et non excessif de données pseudonymisées plutôt que de données anonymisées, cela au regard des finalités déterminées, explicites et légitimes de la communication envisagée, qui auront été circonscrites dans la loi.

39. L'Organe de contrôle rappelle que la justification du caractère adéquat, pertinent et non excessif de données pseudonymisées plutôt que de données anonymisées relève de la responsabilité du responsable du traitement – en l'espèce l'autorité locale ou supralocale – qui est tenu de démontrer qu'il respecte le RGPD²⁴ (principe d'*accountability*).

²⁴ Articles 5.2 et 24.1 et Considérants 74 et 78 du RGPD.

40. En tous les cas, l'Organe de contrôle est d'avis que l'opération d'anonymisation ou – dans des cas limités et justifiés – de pseudonymisation des données à caractère personnel issues de la banque de données technique nationale ANPR ne peuvent être confiées à la police fédérale ou la police intégrée. La charge de travail d'une telle opération ne peut en effet être sous-estimée, de même que les nécessités que cela impose en termes de personnel ainsi que de moyens techniques et financiers, de mesures organisationnelles et de sécurité, etc. ... L'autorité locale ou supralocale destinataire de ces données ne peut évidemment pas non plus être chargée de l'anonymisation et de la pseudonymisation.

41. Ainsi, dans la mesure où il respecte les règles en matière de protection des données, qu'il n'utilise pas les données qu'il a traitées dans le cadre de sa/ses fonction(s) de tiers de confiance pour d'autres finalités que celles qui lui ont été confiées, qu'il prend les mesures techniques et organisationnelles nécessaires contre la destruction, l'accès ou tout autre traitement accidentels ou non autorisés, et qu'il exécute sa/ses missions(s) de manière transparente²⁵, **l'Organe de contrôle est en faveur du recours à un tiers de confiance (*trusted third party*) clairement désigné par la loi.**

42. L'auteur de la proposition de loi devra déterminer en détail le rôle du tiers de confiance désigné par la loi. Dans le cas où le législateur fait le choix de ne pas avoir recours à une *Trusted third party*, il y aura lieu de toute façon de prévoir des personnes et des moyens supplémentaires pour la police fédérale (Direction de l'information policière et des moyens ICT, DRI) qui semble être l'acteur le plus évident pour effectuer l'anonymisation ou la pseudonymisation puisque la police fédérale est actuellement le gestionnaire du dossier de l'ANPR *Management System* et de la banque de données technique nationale.

43. L'anonymisation de données a pour effet que la personne concernée n'est plus identifiée ni identifiable et que donc les principes et les règles relatifs à la protection des données ne sont plus d'application²⁶. Cette opération nécessite cependant que des standards particuliers soient respectés par le tiers de confiance. Celui-ci doit également être certain de la nature anonyme des données avant de les communiquer aux autorités locales et supralocales qui auront été au préalable identifiées dans une liste par les ministres compétents.

La pseudonymisation quant à elle a pour conséquence que les données ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires²⁷. La pseudonymisation étant un traitement de données à caractère personnel, les garanties du RGPD

²⁵ Ces conditions représentent les conditions minimales auxquelles un tiers de confiance doit satisfaire conformément à la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée n°02/2010 du 31 mars 2010 concernant le rôle de protection de la vie privée des Trusted Third Parties (TTP ou tiers de confiance) lors de l'échange de données, p. 6 (consultable sur www.autoriteprotectiondonnees.be)

²⁶ En référence aux données anonymes telles que définies au Considérant 26 RGPD.

²⁷ Article 4, 5° RGPD.

doivent y être appliquées. Tout comme pour l'anonymisation, la pseudonymisation requiert l'application de techniques et de garanties spécifiques dans le chef du tiers de confiance²⁸.

Le tiers de confiance doit pouvoir démontrer que toutes les mesures techniques et de sécurité adéquates sont respectées.

44. Afin de lui permettre d'exercer ses missions de contrôle *a posteriori*, l'Organe de contrôle devra au moins être systématiquement informé en détail des cas dans lesquels des données pseudonymisées et donc non anonymisées sont communiquées à l'autorité locale ou supralocale.

Il est encore plus préférable que l'Organe de contrôle, lors d'une communication de données pseudonymisées, octroie une autorisation préalable qui permettra un contrôle effectif de la finalité, de la proportionnalité, des mesures techniques et opérationnelles prises, etc. ... L'utilisation de données à caractère personnel issues des services de police (pseudonymisées) et d'informations pour des finalités qui ne sont pas de police ou de *law enforcement* est en effet une nouveauté dans le droit de la protection des données et dans le droit applicable aux services de police, il s'agit d'une application approfondie du concept de traitement ultérieur et donc une matière sensible avec un impact sur les droits fondamentaux. A cela s'ajoute le développement futur dans lequel l' *artificial intelligence* est utilisée (ou sera utilisée), et où l' *algorithmic Police Surveillance* se rapproche toujours davantage²⁹, et dans lequel ces données seraient également utilisées pour des finalités qui sont étrangères au *law enforcement*. Cela nécessite de faire preuve d'une prudence extrême et de développer des garanties supplémentaires. Un renforcement de la surveillance (en l'espèce, le rôle du COC) est une conséquence logique de l'intrusion plus profonde dans les droits et libertés individuels, en l'espèce entre autres le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la vie privée.

45. Enfin, étant donné que les cas dans lesquels des données pseudonymisées et donc non anonymisées peuvent être communiquées doivent rester limités et toujours être suffisamment justifiés, une communication automatique, récurrente et volumineuse ne peut être autorisée.

III.4. Analyse de la proposition de loi

²⁸ A cet égard, l'Agence européenne de cybersécurité (ENISA) met à disposition des rapports et guides pratiques. A titre d'exemple : European Union Agency for cybersecurity, *Data pseudonymisation: advanced techniques & use cases - Technical analysis of cybersecurity measures in data protection and privacy*, January 2021 ; Agence européenne de cybersécurité, *Techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation – Recommandations sur l'usage des technologies conformément aux dispositions en matière de protection des données et de respect de la vie privée*, novembre 2019 (disponibles sur www.enisa.europa.eu).

²⁹ Voir e.a. VAN BRAKEL, R., How to Watch the Watchers? Democratic Oversight of Algorithmic Police Surveillance in Belgium, <https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/14325/9779>, consulté le 12 juillet 2021.

46. Compte tenu des remarques mises en évidence aux points précédents et à titre subsidiaire, l'Organe de contrôle expose ci-après quelques observations supplémentaires relatives à la proposition de loi *in concreto*.

47. Les autorités locales et supralocales, appelées dans la proposition de loi à être destinataires des communications envisagées ne sont pas explicitement identifiées ni définies.

48. L'alinéa 1^{er} actuel du paragraphe 2 de l'article 44/11/9 LFP indique que : *"Selon les modalités déterminées par les directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de ses compétences, elles peuvent également être communiquées aux 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 lorsque ceux-ci en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales."*

49. L'alinéa 2 actuel du paragraphe 2 de l'article 44/11/9 LFP indique que : *"La liste de ces autorités, organes ou organismes est arrêtée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur la base d'une proposition du Comité information et ICT visé à l'article 8sexies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. L'avis de l'Organe de Contrôle concernant cette proposition est sollicité."*

50. Les développements de la proposition de loi indiquent que : *"l'ajout proposé permettra aux autorités locales et supralocales d'avoir accès aux données agrégées, anonymisées ou pseudonymisées de la banque de données technique nationale ANPR, non seulement pour³⁰ leurs missions relatives à l'application de la loi pénale ou à leurs obligations légales en matière de sécurité publiques, mais aussi pour³¹ leur politique relative à la mobilité, à l'environnement et à la qualité de vie"³².*

51. Il peut en être déduit que les autorités locales et supralocales visées dans la proposition de loi sont les mêmes que les autorités publiques belges, organes ou organismes publics ou d'intérêt public belges chargés par la loi de l'application de la loi pénale ou qui ont des missions légales de sécurité publique lorsque ceux-ci en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales qui sont d'ores et déjà identifiées dans l'article 44/11/9, §2, alinéa 1^{er} actuel LFP.

52. Néanmoins, l'alinéa que la proposition de loi souhaite ajouter (nouvel alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 44/11/9 LFP) ne renvoie pas textuellement aux 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

³⁰ Soulignement propre.

³¹ Soulignement propre.

³² Proposition de loi modifiant l'article 44/11/9, §2, alinéas 2 et 3, de la loi sur la fonction de police, en vue d'élargir l'accès des autorités locales et supralocales aux données figurant dans la banque de données technique nationale ANPR afin qu'elles puissent les utiliser dans le cadre de leur politique relative à la mobilité, à l'environnement et à la qualité de vie, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord., 2020 – 2021, n° 55 1918/001, p. 4.

missions légales de sécurité publique lorsque ceux-ci en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales, mais bien à des "*autorités locales et supralocales*".

53. Mais encore, l'alinéa 2 actuel du paragraphe 2 de l'article 44/11/9 LFP est modifié par la proposition de loi de la manière suivante : "*La liste de ces autorités, organes ou organismes et de ces autorités locales et supralocales³³ est arrêtée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur la base d'une proposition du Comité information et ICT visé à l'article 8sexies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Il est demandé à l'Organe de contrôle de l'information policière de rendre un avis sur cette proposition*".

54. La déduction du numéro 51 ci-dessus est moins évidente à la lecture de l'article 2 de la proposition de loi qui introduit un nouvel alinéa 3 de l'article 44/11/9, §2 LFP.

55. L'auteur de la proposition de loi devrait éclaircir ce point et identifier ce qu'il y a lieu d'entendre par "*autorités locales et supralocales*". L'Organe de contrôle renvoie à cet égard à ses deuxièmes et troisièmes remarques préliminaires.

56. L'Organe de contrôle est de surcroît surpris de lire dans le résumé de la proposition de loi que "*à l'heure actuelle, les autorités locales et supralocales ont déjà accès aux données figurant dans la banque de données technique nationale ANPR pour les missions relatives à l'application de la loi pénale ou à leurs obligations légales en matière de sécurité publique*".

57. Une vérification *prima facie* du COC a montré que cet accès / cette communication n'existe techniquement pas au niveau de la banque de données technique nationale ANPR. Cette information est donc erronée.

L'existence de flux distincts de données qui émanent d'une seule caméra ANPR est par contre possible dans la mesure où la caméra ANPR relève de la responsabilité conjointe de plusieurs responsables du traitement. Par exemple, un flux de données à caractère personnel pourrait partir d'une caméra ANPR vers une autorité communale conformément à l'article 7/1 de la loi caméra³⁴ pour les finalités déterminées dans le même article de loi, et un autre flux – totalement distinct du premier – pourrait partir de la même caméra vers la banque de données technique nationale ANPR dont les ministres de la Justice et de l'Intérieur sont les responsables du traitement³⁵.

Dans cette hypothèse, il n'y a pas d'accès de l'autorité locale – ici l'autorité communale – ni de communication à l'autorité locale au départ de la banque de données technique nationale ANPR.

³³ Soulignement propre.

³⁴ Loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

³⁵ Article 44/11/3sexies LFP.

58. L'Organe de contrôle soutient le choix de l'auteur de la proposition de loi qui vise explicitement et uniquement les données issues de la banque de données technique nationale ANPR, et non les banques de données techniques locales ANPR.

L'Organe de contrôle a pu à plusieurs reprises et dans d'autres dossiers mettre l'accent sur la complexité de la coexistence des banques de données techniques locales ANPR et de la banque de données technique nationale ANPR. Le COC se positionne en faveur d'une seule et unique banque de données technique nationale ANPR.

Envisager d'intégrer également les banques de données techniques locales dans la proposition de loi aurait été source de sérieuses complications techniques et juridiques.

Cela signifie toutefois, vu qu'il y a encore beaucoup de banques de données techniques locales qui ne transmettent pas leurs données à la banque de données technique nationale ANPR, que ces données ne peuvent faire l'objet de la présente proposition de loi.

59. Il apparaît que l'article 2 de la proposition de loi ne rend pas correctement compte des modifications que l'auteur de la proposition de loi souhaite apporter à l'article 44/11/9, §2 LFP. En effet, l'alinéa 2 actuel est appelé à être modifié et à devenir un alinéa 3 suite à l'ajout d'un nouvel alinéa après l'alinéa 1^{er} existant.

60. L'alinéa 1^{er} de l'article 2 de la proposition de loi qui indique "*L'article 44/11/9, §2 alinéas 2 et 3, de la loi sur la fonction de police, remplacé par la loi du 22 mai 2019, est remplacé par ce qui suit : (...)*" n'est donc pas correct.

IV. Conclusion

61. En guise de conclusion, l'Organe de contrôle souhaite rappeler que la proposition de loi ne fournit pas suffisamment d'éléments permettant à l'Organe de contrôle d'obtenir une image claire de la communication envisagée : les destinataires, les finalités (concrètes) ainsi que les données concernées ne sont pas suffisamment définis.

62. En tous les cas, les finalités énoncées – mais pas exposées de manière suffisamment élaborée – et les ambitions exposées dans la proposition de loi se trouvent totalement en dehors du champ d'application de l'article 44/11/9, §2 LFP. Cet article encadre un traitement (la communication) de données à caractère personnel et opérationnelles ainsi que d'informations opérationnelles, ni anonymisées, ni pseudonymisées par les services de police, à destination d'autorités, d'organes et d'organismes tiers qui doivent être identifiés dans une liste et pour des finalités précises à savoir l'application de la loi (*law enforcement*) et l'exécution de missions légales de sécurité publique.

63. Etant en faveur d'une seule et unique banque de données technique nationale ANPR, l'Organe de contrôle soutient le choix de l'auteur de la proposition de loi qui vise explicitement et uniquement les données issues de la banque de données technique nationale ANPR.

64. Etant donné d'ailleurs que seules les données issues de la banque de données technique nationale ANPR sont visées et au regard des finalités énoncées et des ambitions annoncées par l'auteur de la proposition de loi, le COC est d'avis qu'il serait plus juste et cohérent de modifier la sous-section 7^{ter} de la Section 12 du Chapitre IV LFP, relative aux banques de données techniques. Cette modification devrait offrir un cadre strict à la communication envisagée, c'est-à-dire une liste des autorités destinataires concernées, une énumération exhaustive et limpide des finalités visées, les garanties et les conditions auxquelles des données pseudonymisées plutôt qu'anonymisées pourraient être communiquées, la désignation formelle d'un tiers de confiance chargé de l'anonymisation (et de la pseudonymisation dans des cas exceptionnels) ainsi que de préférence, l'instauration d'une compétence d'autorisation préalable dans le cas d'une communication des données pseudonymisées ou, au moins, la possibilité de contrôle *a posteriori* du COC lorsque des données pseudonymisées sont communiquées.

L'Organe de contrôle est aussi en faveur d'un recours à un tiers de confiance (*trusted third party*) clairement désigné par la loi pour faire le travail de l'anonymisation et/ou pseudonymisation, sous contrôle de la police intégrée. Si cette option n'est pas retenue, des personnes et des moyens supplémentaires devront de toute façon être prévus pour la police fédérale (Direction de l'Information policière et des moyens ICT, DRI).

65. Dès lors, l'auteur de la proposition de loi doit dans un premier temps davantage définir les ambitions de la proposition de loi et choisir dans un deuxième temps le cadre légal adéquat, c'est-à-dire identifier les bases légales à modifier.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière demande de tenir compte des remarques formulées aux paragraphes 11, 13, 14, 18, 19, 21, 23, 24, 27, 28, 29, 32 à 37, 40 à 42, 44, 45, 55 et 60.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 20 juillet 2021.

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