



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
/	DA210021		07.09.2021

Objet : Avis relatif au projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière.

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 du 20 juillet 2021 de la Ministre de la Fonction publique, de l'Informatique, de la Simplification administrative, en charge de la Sécurité routière ;

Vu que l'Autorité de protection des données a transmis la demande le 22 juillet 2021 à l'Organe de contrôle ;

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

Émet, le 7 septembre 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 Ministre de la fonction publique, de l'Informatique, de la Simplification administrative, en charge de la Sécurité routière a adressé le 20 juillet 2021 une demande d'avis à l'Autorité de protection des données concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière, à l'exception du statut administratif et pécuniaire des agents d'une part (ci-après « *projet d'arrêté* »), et d'autre part, un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du même décret relatif au statut administratif et pécuniaire des agents (ci-après « *projet d'arrêté relatif au statut des agents* »).

Celle-ci a vocation à permettre aux agents qualifiés, aux conseillers de poursuite administrative, aux fonctionnaires d'instance administrative et à leurs délégués de traiter des infractions dépenalisées en mettant en place une application informatique de traitement des infractions (SCARA). Cela consiste à mettre à disposition un dispositif mobile permettant la gestion des contrôles et des constats et un dispositif *back office* de traitement des infractions, permettant les accès aux différentes sources de données nécessaires, l'importation des données externes (PV de la police), etc.

6. En application de l'article 54/1 LCA, l'Autorité de protection des données a transmis le 22 juillet 2021 la demande à l'Organe de contrôle de l'information policière afin que celui-ci émette un avis sur le projet d'arrêté.

7. 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.

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

8. Cependant, les avis du COC ne se limitent pas nécessairement à l'article ou aux articles indiqué(s) dans une demande d'avis. En effet, le COC tient toujours compte de tous les éléments et dispositions qui relèvent de sa compétence en vertu de la réglementation susmentionnée.

En l'espèce, les articles 22, 23 et 24 du projet d'arrêté et l'article 7 du projet d'arrêté relatif au statut des agents sont examinés dans le présent avis.

III. Analyse de la demande

1. À titre principal

9. Dans le cadre du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière (ci-après « décret 2019 »), des informations sont traitées dans un fichier central en vue de permettre la bonne exécution des poursuites administratives et pénales, en tant qu'aide à l'identification des auteurs d'infractions ainsi que pour des besoins d'ordre statistiques ou à d'autres fins déterminées par le Gouvernement wallon. Ce décret prévoit également que le fichier central soit géré et établi par le Gouvernement.⁷

Ce fichier central contient actuellement les informations suivantes :

- 1° les procès-verbaux et les avertissements dressés en vertu du présent décret;
- 2° les amendes administratives minorées, les formations alternatives, les consignations ou perceptions de sommes visées à l'article 34, § 1^{er} [Décret 2019], les amendes administratives minorées exécutoires et les décisions rendues par le fonctionnaire d'Instance administrative;
- 3° les classements sans suite prononcés par le Conseiller de poursuites administratives;
- 4° les décisions du magistrat compétent du parquet prises en vertu de l'article 32 [Décret 2019];
- 5° les jugements rendus en vertu de l'article 29 [Décret 2019].⁸

10. Le projet d'arrêté, qui porte à exécution du décret 2019, prévoit que les agents qualifiés, les conseillers de poursuite administrative, les fonctionnaires d'instance administrative et leurs délégués aient accès aux données pertinentes de plusieurs banques de données, dont la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/2, §1^{er}, alinéa 2, 1° de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après « BNG »).⁹ Ceci afin d'informer la police intégrée en cas d'informations qui intéressent l'exercice de la police administrative ou judiciaire, afin d'assurer la sécurité des agents qualifiés, et la bonne mise en œuvre de la procédure administrative ou pénale.¹⁰

⁷ Article 41, §§1-2 Décret 2019.

⁸ Article 41, §1, alinéa 2 Décret 2019.

⁹ Article 23, §1^{er}, Projet d'arrêté.

¹⁰ Article 23, §2, alinéa 2 Projet d'arrêté.

Le projet d'arrêté prévoit donc des transferts de données entre la Région Wallonne et les services de police.

11. Les transmissions d'informations qui ont lieu avec les services de police doivent répondre à certaines conditions légales. Pour en examiner la conformité, il y a lieu de déterminer avant toutes choses si les transmissions d'informations qui ont lieu dans le cadre du projet d'arrêté sont unilatérales ou réciproques.

Conformément au projet d'arrêté, des informations policières seront transmises des services de police vers la Région wallonne car les agents désignés par le Gouvernement wallon auront accès aux données policières enregistrées dans la BNG (voir point 10).

Cette transmission doit avoir une base légale et être nécessaire et proportionnée¹¹. Cette base légale est pour les services de police l'article 44/11/9 de la loi sur la fonction de police ('LFP'). Elle peut également être le consentement du Ministère public sur base de ses prérogatives¹². En outre, un éventuel accès direct aux données contenues dans la BNG ou une interrogation directe de la BNG est prévu et exclusivement réglementé par l'article 44/11/12, §1, 1^o et 2^o, et §2 LFP. Celle-ci prévoit que le Roi détermine ces règles par arrêté délibéré en Conseil des Ministres (fédéraux) et après avis de l'Organe de contrôle.

Les règles de la LFP précitées (et notamment les articles 44/11/9 et 44/11/12 susmentionnés) sont, à leur tour, l'exécution de l'article 184, 1^{er} alinéa de la Constitution qui stipule que « *L'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglées par la loi. Les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglés par la loi* ». Il est évident que la réglementation de la communication des informations policières et des données à caractère personnel à des tiers par le service de police intégré affecte directement l'organisation et la compétence dudit service de police intégré et est donc strictement réservée au législateur fédéral.

12. L'article 44/11/9 LFP régit la communication de données à caractère personnel et d'informations par les services de police. Son paragraphe 2 prévoit : "*Selon les modalités déterminées par les directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de ses compétences, elles¹³ 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.*"

L'article 44/11/9 paragraphe 2 LFP fait référence à une liste qui doit reprendre de manière exhaustive ces autorités, organes ou organismes à qui les services de police peuvent communiquer des données à caractère personnel et des informations. Comme l'indique l'article 44/11/9, cette liste doit être

¹¹ Article 29, §1 LDP.

¹² Code d'instruction criminelle, article 21*bis* et Code judiciaire, article 1380.

¹³ Entendre les données à caractère personnel et les informations.

arrêtée par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice, sur base d'une proposition du Comité information et ICT, après avis de l'Organe de contrôle. Au moment de la rédaction du présent avis, l'Organe de contrôle n'a été saisi d'aucune proposition / demande d'avis dudit Comité et cette liste n'existe pas.

Il s'ensuit que définir quels autorité, organe ou organisme ont accès à la BNG relève de la compétence du législateur fédéral et des ministres fédéraux compétents, et ne peut donc pas être réglé au niveau régional, et encore moins par un simple arrêté d'exécution du Gouvernement. La BNG est une banque de donnée policière fédérale, régie par des règles fédérales. Outre l'impossibilité juridique pour les autorités régionales de définir des règles concernant les bases de données policières fédérale, il serait également particulièrement préjudiciable, pour des raisons de sécurité juridique et de protection des données, que les différentes autorités régionales puissent élaborer leurs propres (et autres) règles concernant la communication, l'accès et l'interrogation des information policières et données à caractère personnel susmentionnés.

En outre et pour le surplus, les règles de la LFP requièrent un protocole d'accord en cas de communication récurrente ou volumineuse de données à caractère personnel ou d'informations.

Dès lors, cette transmission et son contenu comme prévu dans le projet d'arrêté ne respectent pas l'article 44/11/9 LFP¹⁴ ni l'article 44/11/12 et serait donc illégale.

13. Pour ce qui est de la communication d'informations provenant de la région wallonne vers les services de police, l'auteur du projet d'arrêté prévoit que des données à caractère personnel et des informations pourront, être communiquées entre autres aux services de police fédérale et locale pour leur permettre d'exercer leurs missions légales.¹⁵ Les échanges d'information entre la Région wallonne et les services de police sont donc réciproques.

Conformément à l'article 44/11/9 paragraphe 4 LFP, le projet d'arrêté renvoie à un protocole d'accord entre les services, qui porte au minimum les mesures de sécurité en relation avec cette communication et la durée de conservation de ces données.¹⁶ Cependant, le protocole d'accord devra aussi préciser les modalités de cette communication.

Cependant ceci relève de la compétence de l'Autorité de protection des données (APD). L'Organe de contrôle laisse donc à l'APD le soin d'élaborer sur ce point.

¹⁴ Voir aussi l'avis du COC relatif à un avant-projet d'arrêté de Gouvernement de la Communauté française modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 octobre 2015 portant exécution du décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage (DA190022), 9 décembre 2019, <https://www.organedecontrol.be/publications/avis-r%C3%A9glementation>.

¹⁵ Article 24, §1^{er} Projet d'arrêté.

¹⁶ Article 24, §2, alinéa 1^{er} et 2 Projet d'arrêté.

2. À titre subsidiaire : discussion des articles

1) L'article 22 du projet d'arrêté

14. L'article 22 du projet d'arrêté définit le responsable du traitement du fichier central et ses obligations. Son paragraphe 3 prévoit que le responsable du traitement détermine en collaboration avec les autorités compétentes les mesures relatives à l'interconnexion ou la corrélation du fichier central avec d'autres banques de données.

L'Organe de contrôle souhaiterait préciser qu'une corrélation entre le fichier central et la BNG est inenvisageable. L'article 44/4, §4 LFP prévoit seulement une corrélation entre les banques de données auxquelles les services de police ont accès par ou en vertu de la loi ou de traités internationaux liant la Belgique. Le fichier central n'en fait donc pas partie.

2) L'article 7 du projet d'arrêté relatif au statut des agents

15. L'article 7 du projet d'arrêté relatif au statut des agents stipule que les agents qualifiés peuvent dans l'exercice des fonctions utiliser des outils spécifiques de contrôle tels que des dispositifs de caméras ANPR¹⁷.

16. Cela impliquerait qu'une même caméra de surveillance pourrait être soumise à la fois aux articles 25/1 à 25/8 LFP dans le cadre d'une utilisation par les services de police, et aux articles de la loi caméra dans le cadre d'une utilisation par les agents qualifiés.

Cela impliquerait donc aussi un échange d'informations entre les services de police et la Région wallonne induit par les caméras de surveillance. Pour cela le COC réfère aux points 9 à 13.

PAR CES MOTIFS,

L'Organe de contrôle de l'information policière

invite le demandeur à tenir compte des remarques susmentionnées.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 7 septembre 2021.

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

¹⁷ *Automatic Number Plate Recognition.*