



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA210031		21/12/2021

Objet : Avis relatif à un avant-projet d'ordonnance relative aux services de taxi et aux services de transport de personnes à caractère événementiel

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 d'avis adressée par le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale à l'Autorité de protection des données en date du 8 décembre 2021.

Vu la transmission par l'Autorité de protection des données (APD), par e-mail du 14.12.2021, de la demande susmentionnée au COC dans le cadre du 'principe du guichet unique' (cf. art. 54/1 §1^{er} de la LAPD) en vue de vérifier sa compétence d'avis.

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

Émet **en urgence**, le 21 décembre 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 sollicite pour cet avis l'application de la procédure d'urgence comme indiqué dans le formulaire de demande d'avis (de l'APD) relatif à un projet de texte normatif (ci-après le « formulaire de demande d'avis de l'APD ») : « *L'avis de l'APD est demandé avec une urgence motivée par les conséquences économiques et sociales de chauffeurs des services de limousines travaillant principalement avec les plateformes qui, suite à l'arrêt de la Cour d'appel du 24 novembre 2021, ont été forcés de cesser d'attribuer les courses aux exploitants limousines de Bruxelles. Le Gouvernement s'est engagé à apporter une solution rapide en adoptant un cadre légal permettant à ces chauffeurs d'exercer dans un cadre légal* ».

L'Organe de contrôle accepte les motifs invoqués pour justifier l'urgence et émet l'avis dans un délai de 15 jours (cf. art. 59 §1^{er}, 2^e alinéa juncto art. 236 §2, 3^e alinéa de la LPD) dans le cadre de la fonction de guichet unique de l'APD.

6. Le demandeur soumet un avant-projet d'ordonnance relative aux services de taxi et aux services de transport de personnes à caractère événementiel (ci-après 'l'avant-projet') pour remplacer l'actuelle ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur. Sur le formulaire de demande d'avis de l'APD, les services de police n'ont pas été cochés par le demandeur dans la partie II.4. La case « *Aucune de ces autorités* » a au contraire été cochée. Le demandeur est donc manifestement d'avis que l'avant-projet n'a pas trait à des traitements de données à caractère personnel par la police intégrée (ci-après 'la GPI'⁷). Cela ne correspond pas à quelques articles de l'avant-projet, qui ont bel et bien trait à la GPI et/ou à des traitements de données à caractère personnel par la GPI.

Le COC limite dans le présent avis son analyse aux articles qui ont directement ou indirectement trait aux traitements policiers de données à caractère personnel qui ont été repris dans l'avant-projet ou qui ont ou peuvent avoir une influence directe ou indirecte sur le fonctionnement de la police intégrée dans le cadre plus large de la gestion de l'information policière. Pour toute clarté, l'Organe de contrôle rappelle également qu'il ne limite pas nécessairement ses avis à l'article ou aux articles spécifiés par le demandeur, mais qu'il inclut toujours dans ses avis tous les éléments ou dispositions relevant de sa compétence en vertu de la réglementation susmentionnée.

⁷ Geïntegreerde Politie – Police Intégrée.

L'Organe de contrôle, enfin, n'est pas uniquement une autorité de protection des données mais est aussi chargé 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'effectivité. Cet élément (par exemple de la faisabilité et de la capacité opérationnelles pour la GPI) 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 résolution, le COC renvoie à l'avis qui sera émis par l'Autorité de protection des données.

B. Remarques par article

Article 32

8. L'article 32 de l'avant-projet (« *Recherche et constatation des infractions* ») dispose en son paragraphe 1^{er} : « *Sans préjudice des compétences des services de police, le Gouvernement désigne les fonctionnaires et agents régionaux compétents pour surveiller l'exécution de la présente ordonnance et de ses mesures d'exécution.* ». L'auteur de l'avant-projet semble ainsi vouloir indiquer qu'outre l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale elle-même, les services de police de la police intégrée peuvent également veiller à ce que les dispositions de cette ordonnance soient respectées. Le commentaire de cet article n'apporte pas vraiment de précision, si ce n'est que ce projet d'article est « *reformulé* » par rapport à l'actuel article 37 de l'ordonnance du 27 avril 1995 (ci-après 'l'ordonnance de 1995'), qui est formulé comme suit :

« Sans préjudice des pouvoirs conférés à d'autres officiers de police judiciaire, le Gouvernement accorde la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires et agents assermentés de la Région qu'il désigne pour rechercher et constater par procès-verbal les infractions à la présente ordonnance, aux arrêtés pris en exécution de celle-ci ou aux conditions des autorisations délivrées en vertu de celle-ci. Les fonctionnaires et agents préqualifiés sont également habilités pour constater et dresser procès-verbal et prendre toute mesure nécessaire dès qu'un véhicule occupe sans autorisation un emplacement réservé aux taxis.

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.

Les fonctionnaires et agents préqualifiés constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à inscription de faux. Copie des procès-verbaux est adressée au délinquant dans les dix jours de la constatation des infractions.

... ».

La nouvelle formulation fait désormais explicitement mention des « *services de police* » (on entend par là les membres de la police intégrée, à savoir la police fédérale et les corps de la police locale) alors que la formulation actuelle parle « *d'autres officiers de police judiciaire* ». Vu la portée restreinte de la formulation actuelle et la portée très générale de la notion de « *services de police* » figurant dans la nouvelle formulation, il s'agit d'un élargissement vraiment substantiel des compétences et des attributions de la GPI, ou du moins des fonctionnaires de police compétents de la GPI. Le nombre d'« *officiers de police judiciaire* » (la formulation actuelle de l'ordonnance de 1995) au sein de la GPI est en effet limité, de sorte que le cadre de base de la police ne relève actuellement pas dans sa totalité du champ d'application de l'ordonnance de 1995. L'avant-projet apporte du changement à cet égard.

Le COC n'est pas en mesure d'établir clairement si cette attribution de compétences et missions additionnelles à la GPI a été introduite délibérément par l'auteur de l'avant-projet et/ou si cette extension a fait l'objet d'une concertation avec les corps de police de la GPI. Quoi qu'il en soit, cet élargissement a un impact significatif sur la capacité (et donc également sur les traitements d'informations et de données à caractère personnel effectués par la GPI) des corps concernés de la GPI, et il est indiqué de prévoir à ce sujet une concertation avec la GPI et/ou son autorité de tutelle.

9. Les « *agents et fonctionnaires* » visés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 32 désignent manifestement uniquement les fonctionnaires de la Région de Bruxelles-Capitale et non les fonctionnaires de police de la GPI. Les fonctionnaires de police sont en effet également des fonctionnaires, de sorte qu'il n'est pas possible d'établir clairement si la formulation « *agents et fonctionnaires* » ne désigne pas également la police. Afin d'exclure toute incertitude, il est indiqué d'utiliser chaque fois la formulation « *les agents et fonctionnaires de la Région de Bruxelles-Capitale* » ou « *les agents et fonctionnaires désignés par le Gouvernement* ».

10. Le paragraphe 3, 3^o de l'article 32 prévoit que les « *agents et fonctionnaires* » désignés par le demandeur peuvent requérir l'assistance des services de police. Cette disposition est nouvelle également et a elle aussi pour la GPI un impact en termes de capacité. Le COC réitère donc sa remarque formulée au point 8 et prie l'auteur de l'avant-projet de vérifier si cette attribution de missions additionnelles à la GPI a été introduite délibérément et/ou si cette extension a fait l'objet d'une concertation avec les corps de police de la GPI. Quoi qu'il en soit, cet élargissement a un impact sur la capacité (et donc également sur les traitements d'informations et de données à caractère

personnel effectués par la GPI) des corps concernés de la GPI, et il est indiqué de prévoir ici aussi à ce sujet une concertation avec la GPI et/ou son autorité de tutelle.

Cette assistance n'est d'ailleurs pas détaillée dans l'avant-projet. De quel type d'assistance s'agit-il ? D'une assistance dans le cadre de la constatation ? D'une assistance dans le cadre de la recherche ? Ou entend-on par là prêter main forte au sens de l'article 44 de la LFP ? Cette assistance supposera-t-elle certains actes policiers ayant un impact sur la gestion de l'information de la GPI ? L'auteur de l'avant-projet est prié de faire la clarté sur ce point. Si l'objectif est uniquement de prévoir une assistance telle que visée à l'article 44 de la LFP (comme par exemple l'assistance d'un huissier de justice), il est indiqué de reprendre cela *expressis verbis* dans le texte de l'avant-projet.

11. Le paragraphe 4 de l'article 32 prévoit que les procès-verbaux dressés notamment par les membres de la GPI (et aussi par les fonctionnaires propres) font foi « *jusqu'à preuve du contraire* » et acquièrent donc une force probante particulière, contrairement aux procès-verbaux dressés pour des infractions de droit commun (comme les vols, les coups et blessures, les escroqueries, les faux, etc.), qui ont uniquement valeur de renseignement. Le commentaire ne motive nullement cette distinction. L'auteur de l'avant-projet a toutefois bel et bien voulu modifier la force probante étant donné que l'ordonnance actuelle de 1995 attribue même aux procès-verbaux une force probante « *jusqu'à inscription de faux* ». Bien que la nouvelle formulation induise donc déjà un certain assouplissement par rapport à la force probante actuelle, le COC ne lit et ne voit aucune motivation justifiant de déroger au droit pénal commun ordinaire. Contrairement aux infractions de roulage qui sont pour la plupart constatées par des moyens techniques et vu l'énorme volume de procès-verbaux de roulage qui justifie une force probante particulière, le COC ne voit pas pourquoi cette restriction des droits de la défense d'un contrevenant potentiel se justifierait dans la matière traitée par cet avant-projet.

Dans la perspective de l'État de droit, il est en effet indiqué de faire preuve de circonspection pour l'attribution d'une force probante particulière à des constatations policières.

Le délai de 10 jours visé au 2^e alinéa du paragraphe 4 est en outre très court et est à mettre en relation avec la force probante particulière prévue. Un délai aussi court n'est pas nécessaire s'il n'est pas attribué de force probante particulière aux constatations, ce qui serait préférable.

Article 47

12. L'article 47, 1^{er} alinéa, 2^o de l'avant-projet (« *Objectifs de la collecte de données à caractère personnel* ») prévoit que les données listées à l'article 46 (parmi lesquelles figureront les données à

caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions au sens de l'article 10 du RGPD) sont collectées et traitées en vue de « *renforcer le contrôle du respect de la présente ordonnance et de ses dispositions d'exécution par le partage de données entre les services publics bruxellois et fédéraux compétents, ..., **la police** et ...* ».

L'Organe de contrôle rappelle que la GPI peut évidemment en principe recevoir des informations et des données à caractère personnel de tiers. En ce qui concerne l'éventuelle communication par la police (la GPI) aux autres autorités, dont les agents et fonctionnaires désignés par le Gouvernement (l'administration bruxelloise au sens du projet d'article 2, 7°), les règles prévues aux articles 44/11/4 à 44/11/12 inclus de la LFP sont et restent d'application sans restriction.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

prie le demandeur de donner suite au présent avis.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 21 décembre 2021.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président,

Philippe ARNOULD (SIGNÉ)