



## ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA220002		08/11/2022

**Objet : Avis relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics**

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<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, l'article 71 et le Titre VII, en particulier l'article 236.

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

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 adressée le **14 septembre 2020** par le ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique en vue d'émettre un avis sur l'avant-projet de loi susmentionné (ci-après 'l'avant-projet').

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

Émet, le 8 novembre 2022, 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 2016/679<sup>1</sup> et de la Directive 2016/680<sup>2</sup>, le législateur a remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4 §2, quatrième alinéa de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD') dispose qu'à l'égard des services de police au sens de l'article 2, 2<sup>o</sup>, 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 des services de police traitent des données à caractère personnel qui ne relèvent pas des missions de police administrative et judiciaire, par exemple dans le cadre 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<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> (pour les traitements non opérationnels)<sup>3</sup> et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD<sup>4</sup>. De plus, le COC est aussi chargé d'émettre des avis d'initiative, comme prévu à l'article 236 §2 de la LPD, et est investi conformément à l'article 240 de la LPD d'une mission générale d'information à l'égard du grand public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants dans le domaine du droit à la protection des données et à la protection de la vie privée.

**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 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 police<sup>5</sup>.

**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

---

<sup>1</sup> 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 »).

<sup>2</sup> 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)*).

<sup>3</sup> Article 4 §2, 4<sup>e</sup> alinéa de la LPD.

<sup>4</sup> Article 71 §1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa de la LPD.

<sup>5</sup> Articles 59 §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> 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 lois<sup>6</sup>.

4. 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* ».

5. Enfin, l'Organe de contrôle est également chargé, dans le cadre de la législation sur la rétention des données et en vertu de l'article 126/3 §1<sup>er</sup>, 8<sup>e</sup> alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après 'la LCE'), telle que modifiée par la loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités (M.B. du 8 août 2022), de la validation des statistiques relatives au nombre de faits punissables et au délai de conservation pour chaque arrondissement judiciaire et chaque zone de police, une matière dans le cadre de laquelle il exerce toutes les compétences qui lui ont été attribuées par le Titre 7 de la loi du 30 juillet 2018. Il est par ailleurs également chargé, en application de l'article 42 §3, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas de la LFP, du contrôle des requêtes de la Cellule Personnes disparues de la police fédérale en vue de la consultation des données relatives aux communications électroniques impliquant la personne disparue.

## **II. Objet de la demande**

6. Le COC a déjà émis récemment à deux reprises un avis concernant la thématique de l'avant-projet à la demande du parlement et du ministre de l'Intérieur.

Le Conseil des Ministres avait décidé en sa séance du 29 mars 2019 de soumettre un projet pour avis au sujet d'un *avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics* notamment à l'Autorité de protection des données (ci-après 'l'APD'), formalité dont le ministre s'est acquitté le 16 mai 2019. Ce texte a ensuite été transmis par l'APD à l'Organe de contrôle le 17 mai 2019 afin de vérifier si l'Organe de contrôle ne devait pas également émettre un avis sur l'avant-projet de loi susmentionné vu certaines de ses dispositions. Le COC a effectivement émis un avis sur le texte susmentionné en date du 17 juin 2019 (voir l'avis DA190013 du 17 juin 2019, <https://www.organedecontrôle.be/files/DA190013-FR.PDF>).

<sup>6</sup> Article 71 §1<sup>er</sup>, troisième alinéa *juncto* article 236 §3 de la LPD.

Le COC a été une seconde fois prié d'émettre un avis concernant une *proposition de loi modifiant diverses dispositions concernant l'approche administrative et portant création d'une direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics (DOC 55 1381/001)*, cette fois par le président de la Commission Intérieur, Sécurité, Migration et Matières administratives du parlement fédéral. L'Organe de contrôle a émis un avis sur ce texte le 15 septembre 2020 (voir l'avis DA200006 du 15 septembre 2020, [https://www.organedecontrol.be/files/DA200006\\_Approche\\_Administrative-DEIPP\\_FR\\_00016721.PDF](https://www.organedecontrol.be/files/DA200006_Approche_Administrative-DEIPP_FR_00016721.PDF)).

7. Attendu que l'avant-projet soumis ici présente de nombreuses similitudes avec les versions soumises précédemment au COC – y compris une version soumise par le ministre de l'Intérieur le 10 février 2022, mais qui n'avait pas été approuvée par le Conseil des Ministres<sup>7</sup> –, il est indiqué de tenir à nouveau compte de ces avis antérieurs. Pour la simplicité et la lisibilité du présent avis, les observations formulées à l'époque y seront reprises pour autant qu'elles soient encore pertinentes. Le COC remarque à sa grande satisfaction qu'il a été tenu compte dans le nouveau texte de nombre de ses remarques formulées dans les avis précédents, mais il constate dans le même temps que certaines objections importantes n'ont pas ou pas suffisamment été prises en compte. Certains aspects du présent avant-projet sont aussi entièrement nouveaux (comme la création d'un CIEAR – un Centre d'Information et d'Expertise d'Arrondissement – dans chaque arrondissement judiciaire) et feront l'objet d'une attention particulière.

### **III. Analyse de la demande**

8. Le COC limite dans cet avis son analyse aux articles ayant trait directement ou indirectement aux traitements policiers de données à caractère personnel qui ont été repris dans l'avant-projet ou ayant (potentiellement) un impact direct ou indirect sur le fonctionnement de la police intégrée dans le cadre plus large de la gestion de l'information policière.

En l'occurrence, il s'agit principalement des articles 2, 20, 21, 22, 25, 29, 30, 32 à 34 inclus, 35 à 38 inclus et 47 de l'avant-projet. D'autres articles revêtent toutefois une importance (directe ou indirecte) et seront abordés dans la mesure où ils sont pertinents. Le COC suit dans le présent avis la chronologie de l'avant-projet.

---

<sup>7</sup> Courrier du 10.02.2022 du ministre de l'Intérieur sollicitant l'avis. À la demande du COC, le cabinet du ministre a fait savoir par e-mail du 07.03.2022 au COC que le projet soumis à l'époque n'avait pas été approuvé par le Conseil des Ministres en première lecture. Le COC a rappelé au demandeur qu'il est plutôt inhabituel de soumettre pour avis un texte d'avant-projet et d'exposer des motifs ne faisant pas (encore) l'objet d'un consensus et pouvant dès lors encore être (éventuellement) sujet à des modifications (substantielles). Un avis est normalement sollicité après l'approbation du Conseil des Ministres étant donné que le texte est alors en principe politiquement validé.

### III.1. Titre 1<sup>er</sup>. Dispositions introductives

**9.** L'article 2 contient un certain nombre de définitions cruciales pour une bonne compréhension de l'avant-projet.

**9.1.** Le CIEAR est simplement défini comme étant un « *Centre d'Information et d'Expertise d'Arrondissement* ». Il n'est nullement établi que ce nouvel organe soit, dans les faits ou en droit, une composante ou une structure de la police fédérale. Il est indiqué de remédier à cette lacune dans la définition du projet d'article 2, 1<sup>o</sup>, en marge d'une modification additionnelle à apporter aux articles 93 et 103 et/ou 104 de la loi du 7 décembre 1998 « *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* » ('la LPI') (voir aussi plus loin dans cet avis les remarques formulées au sujet du Titre 3). Il est donc préférable d'adjoindre le cas échéant à la définition d'un « *Centre d'Information et d'Expertise d'Arrondissement* » une référence à l'article correspondant de la LPI qui doit être modifié. Il ne peut exister aucun doute quant au dépositaire de l'autorité et de la gestion – et donc de la responsabilité – du fonctionnement correct et licite du CIEAR.

**9.2.** La notion de « *criminalité déstabilisante* », qui détermine le champ d'application matériel de l'avant-projet, est à présent définie comme désignant la « *criminalité qui trouve son origine dans les faits punissables visés à l'article 119ter, §10, alinéa 5 de la Nouvelle Loi communale et qui porte atteinte ou peut porter atteinte aux structures sociales ou à la confiance qu'elles inspirent et qui entraîne ou peut entraîner une perturbation sociale et/ou économique* ». Cette définition est déjà nettement plus claire et davantage alignée sur le principe de légalité que les définitions antérieures qui faisaient l'objet d'avis précédents du COC.

Cette définition doit être lue conjointement avec l'enquête d'intégrité dont il peut être décidé et qui peut être menée à l'échelon de la commune, et avec la liste de « *faits punissables* » reprise dans le projet d'article 119ter §10, 5<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale (art. 36 de l'avant-projet), avec lesquels la personne physique ou personne morale qui fait l'objet de l'enquête ne peut pas être mise en relation, comme prévu à l'article 119ter §10, alinéas 1<sup>er</sup> à 4 inclus de la Nouvelle Loi communale. Dans le sillage des remarques formulées par le COC dans son avis précédent, il n'est actuellement la plupart du temps plus question de 'phénomènes criminels', mais bien de qualifications ou d'infractions pénales concrets prévus dans le Code pénal et dans les lois (pénales) spéciales.

**9.2.1.** L'Organe de contrôle répète que la comparaison qui est à nouveau faite dans l'avant-projet avec la loi contre le blanchiment, sur laquelle la liste susmentionnée est en partie basée, manque de pertinence. L'exposé des motifs (p. 45) indique que « *la liste correspond en partie à la liste d'« activités criminelles » figurant dans la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces (Loi contre le blanchiment)* ». La raison pour laquelle les auteurs de l'avant-projet posent ce choix reste un mystère.

Les infractions de la loi contre le blanchiment ne sont en effet pas des faits punissables, mais bien des « activités criminelles », et la liste a uniquement une valeur indicative pour la CTIF (la Cellule de Traitement des Informations Financières), qui décide sur cette base de notifier ou non lesdits faits au ministère public compétent. Cette liste n'est pas d'emblée déterminante pour une éventuelle incrimination pénale concrète ultérieure. L'objectif de la loi contre le blanchiment n'est pas de rendre immédiatement sur la base des informations communiquées une décision directement négative pour une personne concernée s'assortissant d'effets juridiques, alors que telle est bien l'intention du présent avant-projet (comme l'abrogation d'un permis ou la fermeture d'un établissement<sup>8</sup>).

**9.2.2.** Il subsiste toutefois quelques définitions vagues qui ont plutôt trait à des phénomènes criminels au sens large. Des problèmes d'interprétation subsistent notamment au sujet des notions suivantes :

- la « *criminalité environnementale* » (projet d'article 119<sup>ter</sup> §10, 5<sup>e</sup> alinéa, 15<sup>o</sup>), qui ne relève souvent pas de la « *criminalité déstabilisante* » au sens du projet d'article 2, 4<sup>o</sup>. Les détritiques non ramassés et les déjections canines sont notamment également un phénomène lié à la *criminalité environnementale*, mais ne peuvent évidemment pas être considérés comme relevant de la « *criminalité déstabilisante* » ;
- il en va de même de la « *criminalité alimentaire et dans le secteur des médicaments, notamment les violations intentionnelles de la réglementation, ayant pour résultat que la santé des personnes et/ou des animaux est gravement menacée ou affectée* ». Là aussi, on peut penser à de nombreux délits et infractions pouvant difficilement être considérés comme « *déstabilisants* ».

Il est disproportionné de continuer à utiliser les domaines de criminalité susmentionnés, et ce serait d'ailleurs contraire au principe de légalité. Cela pose problème avant tout pour le citoyen, mais aussi pour la police qui ne sait toujours pas ce qu'il y a lieu d'entendre concrètement par les phénomènes criminels susmentionnés ni par exemple à quels 'codes de faits' ('QLF', voir plus loin) il y a lieu de prêter attention dans la BNG en vue d'une éventuelle communication. On peut donc uniquement utiliser des incriminations concrètes avec une énumération concrète d'articles d'infractions du Code pénal et/ou des lois (pénales) spéciales.

**9.2.3.** D'autre part, certaines pénalisations sont conçues au sens très large.

Il convient de rappeler au préalable que le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti dans la Constitution (article 22) et dans les dispositions conventionnelles pertinentes (art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, articles 7 et 8 et 52, alinéa 1<sup>er</sup> de la Charte des droits

---

<sup>8</sup> Sachant qu'il convient de se demander si l'abrogation du permis et la fermeture ne se révéleront pas en tant que telles disproportionnées par rapport aux résultats de l'enquête d'intégrité. Il s'agit en effet d'« indications » qui peuvent toutefois au niveau administratif être déjà suffisantes pour fermer l'établissement ou abroger le permis. En revanche, la suspension temporaire du permis peut dans de nombreux cas sembler proportionnelle et plus indiquée (s'agissant de la forme la plus atténuée de mesure préventive) ; globalement, l'avant-projet ne se prononce pas sur cet aspect de la proportionnalité.

fondamentaux de l'Union européenne), a pour principal objectif de protéger les individus contre les ingérences dans leur vie privée. Ce droit a une large portée et inclut notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles<sup>9</sup>. Ce droit au respect de la vie privée n'est pas absolu. Les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit<sup>10</sup>. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée<sup>11</sup>.

De même, l'exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire, pour être jugée 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<sup>12</sup>. La législation doit donner à chacun une indication suffisante sur les circonstances dans lesquelles et à quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention<sup>13</sup>.

Voici quelques exemples illustrant la large portée que nous évoquons plus haut :

- tous les vols (projet d'article 119 *ter* §10, 5<sup>e</sup> alinéa, 18<sup>o</sup>) sont retenus dans toutes leurs qualifications et manifestations possibles étant donné que les articles 461 à 488 *quinquies* inclus du Code pénal sont concrètement visés. Cela signifie par exemple que même un seul et unique vol à l'étalage remontant à 4 ans pourra potentiellement être pris en compte et entraîner le refus, la suspension ou l'abrogation du permis d'établissement ou d'exploitation ou la fermeture d'un établissement ... Cette portée est disproportionnée et fait craindre le pire vu que l'expérience est là pour nous rappeler, notamment dans le cadre de la législation sur les habilitations de sécurité, les attestations de sécurité et les avis de sécurité, que les autorités publiques préfèrent 'ne pas prendre de risques' et prendre une décision négative pour une personne concernée sur la base de la seule constatation que cette dernière est « connue dans la BNG » pour 'un vol' ; il est rare que l'on se penche de manière approfondie sur les faits concrets, même s'il ne s'agissait par exemple que d'un seul vol à l'étalage très léger remontant à

<sup>9</sup> Voir notamment l'arrêt n° 27/2020 du 20 février 2020 de la Cour constitutionnelle, considérant B.6.4.

<sup>10</sup> Ibidem, considérant B.7.7 ; voir aussi l'arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 de la Cour constitutionnelle, considérant B.10.

<sup>11</sup> Arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 de la Cour constitutionnelle, considérant B.11.2.

<sup>12</sup> Arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 de la Cour constitutionnelle, considérant B.11.2 faisant référence à la CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, §55 ; grande chambre, 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, §30.

<sup>13</sup> Arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 de la Cour constitutionnelle, considérant B.11.2 faisant référence à la CEDH, grande chambre, 12 juin 2014, *Fernández Martínez c. Espagne*, §117.

4 ans ; le COC le constate souvent lors du traitement des demandes d'exercice indirect de droits (articles 41 et 42 de la LPD) découlant de décisions administratives de refus (pas d'habilitation, avis de sécurité défavorable, interdiction d'exercer la fonction de gardien de la paix, dans le cadre de toutes sortes d'enquêtes d'intégrité qui sont déjà menées actuellement, non-rétention dans la sélection pour un métier de sécurité, etc.) ;

- toutes les formes de « fraude fiscale » sont retenues, allant de la moindre non-déclaration d'un revenu donné à la fraude fiscale organisée et à grande échelle ;

- idem pour tous les cas possibles et imaginables de fraude sociale, avec une référence à l'article 1<sup>er</sup> §1<sup>er</sup> du Code pénal social. Chaque infraction à une législation sociale est visée, du moins pour autant qu'elle relève de la compétence des autorités fédérales (par exemple l'absence de déclaration DIMONA) ; l'adjonction des termes « *en cas de répétition de l'infraction* » manque de clarté. Entend-on par là que l'infraction susmentionnée est 'prise en compte' uniquement en cas de répétition ? Et dans l'affirmative, est-il question d'une répétition au sens légal ? D'une répétition dans les faits ? Quand peut-on parler de répétition ?

- toutes les formes de « *l'abus de confiance, l'escroquerie et la tromperie, visés aux articles 491 à 504 du Code pénal* » sont visées ; ici aussi, cette description inclut de nombreux faits mineurs comme le fait de ne pas restituer un bien loué, ou pas dans le délai imparti (un livre de la bibliothèque, du matériel de jardinage d'une jardinerie, etc.), des cas légers d'escroquerie, etc.

Le fait que le présent avant-projet a une portée très large incluant tous les faits punissables possibles pouvant potentiellement relever de la criminalité déstabilisante ressort également du constat que la condition du 'caractère organisé' des faits punissables à prendre en considération, qui figurait dans les versions antérieures, a été supprimée. Si cette suppression peut évidemment aussi avoir été dictée par les critiques formulées notamment par le COC dans ses avis antérieurs au sujet de l'interprétation correcte de la notion « *de façon organisée* », notamment en raison de l'absence de définition de cette notion, son résultat final est en tout cas de faire en sorte que des faits punissables tout à fait banals puissent entraîner le refus, la suspension ou la révocation d'un permis ou la fermeture d'un établissement.

La suggestion, formulée dans un précédent avis, de s'aligner sur les infractions de la liste de l'article 90<sup>ter</sup> du Code d'instruction criminelle a manifestement été délibérément ignorée, sans qu'aucune justification ne soit avancée pour justifier ce choix (ni celui de la liste choisie), si ce n'est que cette liste est « en partie » basée sur la liste des activités criminelles de la loi contre le blanchiment. Cependant, cette liste des infractions pour lesquelles il peut être recouru à l'écoute, qui est reprise aux paragraphes 2 à 4 de l'article 90<sup>ter</sup> du Code d'instruction criminelle, a justement été utilisée encore très récemment dans le cadre de la nouvelle législation sur la rétention des données, introduite par la loi du 20 juillet 2022 « *relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités* » (M.B. du 8 août 2022). Cette liste d'infractions est considérée comme étant le reflet de ce



qui peut en droit belge relever de la « criminalité grave et/ou organisée », et constitue dès lors une base acceptable pour imposer aux opérateurs de télécommunications une obligation de conservation ciblée et temporaire à l'égard des données d'identification, de trafic et de localisation (métadonnées)<sup>14</sup>. Le présent avant-projet et l'approche administrative ont pour objectif de lutter contre la criminalité déstabilisante et/ou organisée et d'éviter que des criminels ou des capitaux illégaux ne s'infiltrent dans le circuit légal, comme il ressort à plusieurs reprises de l'exposé des motifs (qui ne parle plus de « criminalité de droit commun » comme le faisaient les versions précédentes<sup>15</sup>) :

- « Ces dernières années, force est de constater que la criminalité organisée tente de plus en plus de se nicher dans le tissu social. Ce phénomène se produit notamment en investissant, de manière active, dans les établissements horeca afin de blanchir de l'argent, mais également en s'implantant dans les quartiers afin d'y faire du commerce illégal. L'horeca n'est pas le seul secteur sensible à l'infiltration de la criminalité organisée ; les salons de massage, les entreprises de location de voitures, les entreprises de lavage de voitures, les bijouteries, etc. le sont également. L'approche de phénomènes complexes comme la criminalité organisée requiert une approche multidisciplinaire en chaîne... »<sup>16</sup>
- « Le présent projet de loi vise à d'empêcher, au moyen d'une approche dynamique, préventive et continue, que la criminalité déstabilisante ne se niche au sein de la communauté locale. Au niveau européen, le Conseil Affaires intérieures et Justice a aussi clairement demandé de mettre davantage l'accent sur une approche administrative de la criminalité grave et organisée. L'approche administrative permet d'éviter que les pouvoirs locaux facilitent, sans le vouloir, l'installation d'une criminalité grave et/ou organisée dans le tissu socio-économique de leurs territoires... »<sup>17</sup>
- « La criminalité qu'il s'agit de prévenir ou de mettre à mal est la criminalité organisée, mais aussi la criminalité qui revêt une certaine gravité... La lutte contre la criminalité se concentre donc sur les effets néfastes de ce type de criminalité, en mettant l'accent sur les perturbations sociales et économiques qu'elle engendre. »<sup>18</sup>
- « L'objectif de l'analyse des risques est d'obtenir une image précise et détaillée des activités économiques et non économiques qui sont visées à un moment donné par le crime organisé et la criminalité déstabilisante pour couvrir leurs activités criminelles. »<sup>19</sup>
- « Ces données ont trait aux diverses infractions en lien avec la criminalité grave et organisée. »<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Voir notamment l'article 126/3 de la loi du 13 juin 2005 « relative aux communications électroniques ».

<sup>15</sup> Voir l'avis n° DA200006 du 15 septembre 2020 de l'Organe de contrôle, [https://www.organedecontrôle.be/files/DA200006\\_Approche\\_Administrative-DEIPP\\_FR\\_00016721.PDF](https://www.organedecontrôle.be/files/DA200006_Approche_Administrative-DEIPP_FR_00016721.PDF), point 13.

<sup>16</sup> Exposé des motifs, p. 3. Soulignement du COC.

<sup>17</sup> Ibid, p. 4. Soulignement du COC.

<sup>18</sup> Ibid, p. 10. Soulignement du COC.

<sup>19</sup> Ibid, p. 15. Soulignement du COC.

<sup>20</sup> Ibid, p. 31. Soulignement du COC.

- « *Cela s'inscrit dans la compétence fédérale transversale et générale en matière de criminalité organisée et déstabilisante.* »<sup>21</sup>

Une définition claire des infractions augmente dans une large mesure la sécurité juridique pour la police également. En plus d'offrir davantage de clarté au sujet de droit, elle est aussi pour la GPI plus aisée à utiliser qu'une liste de 'phénomènes criminels'. Les infractions figurant sur cette liste sont en principe par nature déjà graves (vu qu'il n'y a que pour ces infractions qu'il est possible d'intercepter, prendre connaissance, explorer et enregistrer des communications non accessibles au public ou des données d'un système informatique ou d'une partie de celui-ci) et semblent donc (pour la plupart) répondre le mieux aux finalités de l'avant-projet selon lesquelles il doit s'agir de criminalité déstabilisante (éventuellement de « criminalité grave et organisée »), et surtout conférer à l'administration (locale) une position défendable en évitant que des moyens illégaux ne soient injectés dans l'économie régulière ou que les pouvoirs publics ne facilitent inconsciemment cette économie clandestine. Cette liste présente en outre comme avantage qu'il s'agit d'une liste connue qui est également utilisée dans d'autres domaines. **Le principal avantage réside toutefois dans le fait qu'au moment de la rédaction du présent avis, la police se consacre déjà depuis plusieurs mois, dans le cadre du processus de validation des statistiques de la BNG devant servir de base à la rétention des données conformément à l'article 126/3 §1<sup>er</sup> de la LCE, à un exercice consistant à inventorier les 'codes de faits de la BNG (les 'QLF') correspondant aux infractions énumérées aux paragraphes 2 à 4 de l'article 90<sup>ter</sup> du Code d'instruction criminelle. La pratique a démontré qu'il ne s'agissait pas d'un exercice évident, mais la liste a bel et bien été établie. Cela signifie que la police sait d'ores et déjà quels codes de faits entreront potentiellement en ligne de compte pour une notification à l'administration locale si l'on décide d'utiliser les infractions (ou une partie de ces infractions) de la liste des infractions pour lesquelles il peut être recouru à l'écoute.**

Il revient en définitive à l'auteur du texte de juger si tous les cas potentiels susmentionnés et mentionnés dans le projet d'article 119<sup>ter</sup> §10, 5<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale de criminalité et d'infractions dans toutes leurs manifestations et qualifications doivent pouvoir donner lieu à une décision (négative) de la part de chacune des 581 communes du pays – et peuvent donc être considérés comme relevant de la « criminalité déstabilisante » –, lesquelles y conféreront selon toute attente au cas par cas une évaluation et une interprétation communales propres, d'autant que l'auteur du projet fait primer l'autonomie communale dans l'application de l'approche administrative<sup>22</sup>. La vérification de la proportionnalité à laquelle chacune des communes participantes devra procéder<sup>23</sup> sera en effet primordiale et consistera à évaluer la pertinence des informations qui lui sont transmises

<sup>21</sup> Ibid, p. 45. Soulignement du COC.

<sup>22</sup> Exposé des motifs, p. 35.

<sup>23</sup> Ibid, p. 47.

par les services fournisseurs, dont les informations policières sont sans aucun doute l'une des catégories les plus cruciales.

**9.2.4.** À cela s'ajoute le fait que toute participation au sens du Chapitre VII du Code pénal suffit (projet d'article 119<sup>ter</sup> §10, 6<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale) – donc aussi bien un acte en tant que co-auteur (article 66 du Code pénal) qu'un acte de complicité (article 67 du Code pénal). Cependant, cette distinction est importante dès lors qu'elle détermine le degré d'implication présumé dans une infraction donnée. À l'heure actuelle, il est impossible d'établir sur la base d'un enregistrement policier le statut d'auteur, de participant ou de complice sans étudier concrètement le procès-verbal qui a été dressé. Cela signifie que la GPI ne pourra pas « se contenter » de consulter la BNG ou l'enregistrement dans une banque de données de base sans étudier le procès-verbal dressé, sans compter qu'il n'est pas toujours possible pour 'le fonctionnaire de police moyen' de déterminer ce statut exact. En définitive, il appartient exclusivement au ministère public – et par la suite le cas échéant au juge – de déterminer le degré exact de participation à l'infraction. Il serait illusoire d'espérer qu'un collaborateur communal puisse s'acquitter de cette tâche avec professionnalisme, de sorte qu'une notification correcte, précise et réfléchie de la part de la GPI sera essentielle. Le COC a en tout cas l'intention de contrôler effectivement ce rôle que la GPI doit jouer dans ce flux d'informations à destination des communes.

**9.3.** Le COC ne cache pas son appréhension à cet égard et redoute de la part des communes un traitement inégal des citoyens vu le niveau de compétence et de qualification requis en la matière de la part d'un collaborateur communal moyen d'une commune moyenne du Royaume pour pouvoir interpréter et évaluer correctement, de manière nuancée et avec l'expertise nécessaire, les informations et données à caractère personnel policières qui lui sont communiquées. De l'expérience du COC, il subsiste manifestement encore de nombreux problèmes sur ce plan au sein même de la GPI et il est fréquent que certaines conclusions soient tirées beaucoup trop rapidement, prématurément et/ou sans examen approfondi des enregistrements policiers disponibles (qui ne constituent d'ailleurs pas toujours nécessairement une infraction pénale).

Quoi qu'il en soit, la tâche de la GPI consistera à communiquer uniquement les informations et données à caractère personnel provenant d'enregistrements policiers qui (1) correspondent à la liste des infractions et phénomènes criminels reprise dans le projet d'article 119<sup>ter</sup> §10, 5<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale, (2) doivent être considérés comme relevant de la criminalité déstabilisante au sens de l'avant-projet et (3) sont pertinents et proportionnels à la lumière de la finalité de l'approche administrative et des droits fondamentaux du citoyen ou de la personne concernée.

**9.4.** Il convient par ailleurs de rappeler qu'il est problématique pour la police de déterminer quels enregistrements policiers relèvent précisément des domaines de criminalité susmentionnés que sont la « *criminalité environnementale* » et la « *criminalité alimentaire et dans le secteur des* »

*médicaments* ». Pour la police, la difficulté consistera en effet à déterminer quels enregistrements de la BNG correspondent à ces « faits punissables » ou « activités criminelles », dès lors que la BNG se base sur une nomenclature AFE<sup>24</sup> propre (nature du fait) ou sur la nomenclature QLF (code de fait)<sup>25</sup>, qui ne correspond pas à la liste de la loi contre le blanchiment. La GPI devra donc de toute manière s'atteler à un exercice de mise en concordance entre d'une part la liste d'infractions du projet d'article 119ter §10, 5<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale et d'autre part les nomenclatures AFE et QLF utilisées par la police. Or, cet exercice est encore bien plus complexe lorsque l'on a affaire non à des qualifications pénales concrètes (comme des articles du Code pénal), mais bien à des domaines de criminalité. Comme nous le disions, cela signifie que toutes les infractions possibles relevant de la « *criminalité environnementale* » et de la « *criminalité alimentaire et dans le secteur des médicaments* » seront de facto prises en compte, si triviales soient-elles. Il convient en tout état de cause d'éviter que les services de police ne confèrent chacun une interprétation différente à ces domaines de criminalité, afin d'éviter qu'ils ne transmettent des types différents d'informations/de données à caractère personnel puisque cela aurait aussi pour effet immédiat d'engendrer un traitement inégal des demandeurs. Prenons l'exemple de la « *criminalité environnementale* » : les déversements clandestins (dans leurs diverses manifestations) en font-ils partie ? De l'avis du COC, il serait en au minimum judicieux que les ministres de tutelle émettent à l'intention de la GPI une directive reprenant *texto verbo* les codes QLF et AFE susmentionnés pouvant donner lieu à une notification à la commune.

**9.5.** En marge de la question de la proportionnalité de la notification, il est également clair que l'avant-projet aura dans son ensemble un impact significatif sur la capacité de la police, déjà rudement mise à l'épreuve.

**9.6.** Le COC constate aussi que les notions suivantes sont utilisées de manière confondue dans le corps du texte et dans l'exposé des motifs, sans qu'il ne soit précisé ce qu'il faut exactement entendre par là et sans que ces notions ne soient définies ne serait-ce qu'en partie :

- « *données policières* » ;
- « *informations judiciaires* » ;
- « *données à caractère personnel des autorités judiciaires* » ;
- « *données traitées par la police intégrée* » ;
- « *données* »
- « *données à caractère personnel* » ;
- « *informations* » ;
- « *information* » ;
- « *données et informations* ».

---

<sup>24</sup> En néerlandais: « Aard Feit »

<sup>25</sup> Kwalificatie/ *Qualification*.

Le COC rappelle en outre qu'il est préférable, du moins en ce qui concerne la GPI, de s'aligner sur la terminologie utilisée dans la LFP, à savoir la formulation générale « *informations et données à caractère personnel* » (cf. art. 44/1) et par ailleurs de manière plus spécifique les termes « *données à caractère personnel traitées aux fins de police administrative* » et « *données à caractère personnel traitées aux fins de police judiciaire* » (cf. art. 44/5). Les « informations judiciaires » sont par contre pour l'Organe de contrôle des données qui sont à l'origine et en principe traitées exclusivement par les autorités judiciaires en qualité de responsable du traitement, et ne peuvent pas être confondues avec des données à caractère personnel (policières) de police judiciaire. Il serait également préférable d'utiliser le plus possible les mêmes termes (un nombre limité de termes) dans tout l'avant-projet.

### III.2. Titre 2, Chapitre 4, Section 4 et Titre 2, Chapitre 5, Section 5 Confidentialité (dans le cadre du Registre Central des Enquêtes d'intégrité)

**10.** Le projet d'article 19 semble faire double emploi avec le projet d'article 30 (et a une portée plus restreinte). Les remarques du COC ont donc par essence trait à l'article 30. Le devoir de confidentialité imposé aux membres de la DEIPP est très strict. Pour commencer, la formulation « *témoigner dans le cadre d'une affaire pénale* » qui est utilisée au paragraphe 1<sup>er</sup> vise uniquement le cas où un membre du personnel de la DEIPP témoigne devant un jugé (juge du fond ou juge d'instruction). Témoigner dans le cadre d'une information (la grande majorité des cas) de la police ou du parquet n'est donc pas possible et est même punissable (bien qu'il ne soit pas prévu de pénalisation distincte, il y a lieu de supposer qu'un tel témoignage est punissable en vertu de l'article 458 du Code pénal). Il appartient à l'auteur du projet de préciser si telle est bien l'intention.

**10.1.** Le paragraphe 2, 1<sup>er</sup> alinéa du projet d'article 30 prévoit à l'interdiction visée au §1<sup>er</sup> une exception en faveur d'un certain nombre d'organismes, et stipule que la DEIPP doit communiquer de sa propre initiative toutes les constatations dont elle dispose dans le cadre de « *l'extrémisme, du terrorisme et du financement du terrorisme ou qui sont utiles à la mission de ces services* » à l'OCAM, à la VSSE, au SGRS et à la CTIF. Le COC ne voit pas bien pourquoi la GPI n'est pas reprise parmi ces services dès lors qu'elle joue un rôle essentiel dans la lutte contre le terrorisme et contre le financement du terrorisme. Selon l'exposé des motifs, ces informations ne peuvent même pas être communiquées d'initiative au parquet par (les membres du personnel de) la DEIPP<sup>26</sup>. Cela signifie-t-il qu'un membre du personnel de la DEIPP ne peut rien communiquer spontanément au(x) magistrat(s) du parquet qui y est (sont) détaché(s)<sup>27</sup>... ?

<sup>26</sup> Exposé des motifs, p. 35.

<sup>27</sup> Le(s) magistrat(s) de liaison et le(s) magistrat(s) de surveillance, encore que le rôle de ce dernier reste flou étant donné qu'il sera défini dans le règlement d'ordre intérieur. Pour toute clarté, un tel règlement ne semble en tout cas pas revêtir une quelconque valeur juridique externe ni un quelconque caractère contraignant.

La question qui se pose est d'ailleurs celle de la relation avec l'article 44/11/9 §4 de la LFP – à la lumière de la modification projetée de l'article 44/11/9 §1<sup>er</sup> de la LFP (par l'article 47 de l'avant-projet), qui ajoute la DEIPP aux organes énumérés – dès lors que ce §4 dispose : « *Sans préjudice des dispositions légales qui leur sont applicables et sans que cela puisse mettre en péril l'exercice de leurs missions, les autorités, services, organes, organisations ou organismes visés aux §§ 1<sup>er</sup> et 2 communiquent aux services de police les données et informations qu'ils traitent dans le cadre de leurs missions et qui sont adéquates, pertinentes et non excessives en vue d'assurer l'exécution des missions de la police.* ». En vertu de cette disposition, la DEIPP doit bel et bien (puisque'elle figurerait dans la liste des organismes énumérés à l'article 44/11/9, §1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa de la LFP) communiquer spontanément à la GPI toutes les informations pertinentes pour la police. Les deux règles – d'une part celle de l'article 30 de l'avant-projet et d'autre part celle de l'article 44/11/9 §4 existant de la LFP compte tenu de la modification de l'article 44/11/9 §1<sup>er</sup> projetée par l'avant-projet – semblent dès lors contradictoires, de sorte que l'on ne sait pas exactement quelle règle s'applique à la DEIPP.

**10.2.** Pour la communication à la demande, le problème évoqué plus haut ne se pose pas étant donné que les autorités judiciaires (et donc aussi la police conformément aux règles de la LFP et du Code d'instruction criminelle) sont dans ce cas en droit d'attendre de la part de la DEIPP des réponses aux demandes qu'elles adressent dans le cadre d'une information ou instruction en matière pénale ou d'une EPE<sup>28</sup>.

### III.3. Titre 2, Chapitre 5, Section 2. La rédaction de l'avis de la DEIPP

**11.** Conformément au projet d'article 21 §1<sup>er</sup>, la DEIPP peut lors de la rédaction de l'avis pour la commune « *demander, de manière motivée et ciblée, en mentionnant la personne physique ou morale faisant l'objet de la demande, le contexte de la demande et la finalité de l'utilisation des données, la communication de données à caractère personnel et d'informations auprès notamment 1° de la police intégrée visée par la loi du 7 décembre 1998 portant organisation d'un service de police intégré, structuré à deux niveaux, par le biais du CIEAR, pour les données qui ont été traitées par la police intégrée dans une période de cinq ans précédant la demande d'avis* ». Le cas échéant, les remarques suivantes doivent être formulées.

**11.1.** Il est clair que la police ne peut jamais être contrainte à donner suite à une telle « demande », ni à motiver la raison pour laquelle la GPI ne souhaite pas communiquer certaines informations et données à caractère personnel. Ce point de vue rejoint les remarques antérieures du COC (cf. les points 13 et 14 de l'avis n° DA190013 du 17.06.2019) et est également confirmé dans l'exposé des motifs<sup>29</sup>. En ce sens, le 3<sup>e</sup> alinéa du projet d'article 21 §1<sup>er</sup> manque de clarté étant donné qu'il semble tout de même imposer à nouveau une obligation aux services susceptibles de fournir des informations

<sup>28</sup> Enquête pénale d'exécution.

<sup>29</sup> Exposé des motifs, p. 27.

puisqu'il stipule que ceux-ci communiquent les données sur demande (donc tout de même une obligation ?) « *sauf si un motif d'intérêt public important fait obstacle à cette communication ou si la vie privée de la personne physique ou morale qui fait l'objet de la demande est atteinte de manière disproportionnée* ». Le COC répète qu'aucun argument valable n'est invoqué pour ne pas laisser la police, en sa qualité de responsable (fonctionnel ou légal) du traitement, décider entièrement librement – sous réserve des informations judiciaires et du rôle et des compétences du ministère public (voir plus loin) – si elle communique ou non (en partie) les informations et données à caractère personnel policières traitées sous sa responsabilité, alors que l'exposé des motifs stipule à juste titre : « *Suite à l'avis de l'Organe de contrôle de l'information policière (n° DA190013, point 14), le passage du premier projet rendant possible pour le service sollicité de refuser de fournir les informations demandées par la DEIPP par le biais d'une décision motivée de manière satisfaisante, a été supprimé. Au cas où les services de police ne souhaiteraient par exemple pas partager (certaines) informations ou données à caractère personnel, on peut supposer qu'il existe de bonnes raisons justifiant ce refus. En outre, le but ne saurait être que ces services de police fournisseurs aient à se justifier auprès de la DEIPP.* »<sup>30</sup>. Le COC demande à ce que le corps du texte soit aligné sur l'exposé des motifs et à ce que le troisième alinéa susmentionné soit ou supprimé, ou rendu facultatif pour les services qui fournissent des informations (« *Les services mentionnés peuvent communiquer sur demande toutes les données dont la DEIPP a besoin pour la rédaction de l'avis, ...* »).

**11.2.** Tandis que l'exposé des motifs stipule « *L'objectif n'est en aucun cas que la DEIPP se renseigne invariablement auprès des services concernés lors de chaque demande. Il s'agit toujours d'une évaluation opérationnelle dans le cadre de laquelle la DEIPP décide, en fonction de la finalité et des informations visées, quel service est consulté.* »<sup>31</sup>, il ne fait aucun doute pour le COC que la police sera consultée pour ainsi dire dans chaque dossier. Là aussi, il doit être clair que l'impact sur la capacité de la GPI sera à l'avenant.

**11.3.** Il existe un manque de clarté quant aux « modalités de la communication » des informations et données à caractère personnel policières. Le texte du projet d'article 21 §1<sup>er</sup> parle uniquement de « *demander la communication* », alors que l'exposé des motifs dispose que « *la consultation de ces bases de données par la DEIPP constitue un accès légitime* »<sup>32</sup>, ce qui laisse plutôt supposer un accès direct aux banques de données policières. Pour autant que telle soit l'intention, l'auteur du projet devrait faire la clarté sur ce point.

La clarté devrait être faite non seulement sur les modalités de la communication et/ou de l'accès, mais aussi, dans l'hypothèse où il s'agirait d'un accès (direct), sur les banques de données policières qui seraient concernées par cet accès : la BNG, les banques de données de base, les banques de données

---

<sup>30</sup> Exposé des motifs, p. 27.

<sup>31</sup> Exposé des motifs, p. 24.

<sup>32</sup> Exposé des motifs, p. 24.

particulières, les banques de données techniques, la banque de données commune terrorisme et extrémisme ou une combinaison de ces banques de données. Les différentes manières possibles de transmettre des informations policières aux communes présentent d'importantes divergences : la LFP fait dans ce contexte une distinction entre (1) la communication, (2) l'accès direct et (3) l'interrogation directe. Ces aspects doivent être compris conjointement avec le projet d'article 47, qui veut modifier l'article 44/11/9 §1<sup>er</sup> de la LFP (cf. Titre 7), de sorte qu'ils seront approfondis lors de l'analyse de la modification projetée de l'article 44/11/9 de la LFP (points 21 et suivants).

**11.4.** Une autre question qui se pose est de savoir si la GPI, et plus précisément le CIEAR, peut statuer de manière autonome sur cette demande de communication adressée par la DEIPP (la même question se pose d'ailleurs quant au flux de données entre le CIEAR et la commune/le bourgmestre par le biais du rapport administratif<sup>33</sup>). L'avant-projet passe cet aspect sous silence. La même remarque peut être formulée dans le cadre de l'enquête d'intégrité menée par la commune, au sujet de laquelle le projet d'article 119<sup>ter</sup> §6, 2<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale dispose : « *Le CIEAR peut fournir des informations policières et judiciaires pertinentes à la commune par le biais d'un rapport administratif.* » ; cette disposition semble en effet aller encore plus loin et permet également au CIEAR de communiquer des données purement judiciaires... Pour toute clarté, les « informations judiciaires » sont des données qui existent en principe exclusivement auprès des autorités judiciaires (par ex. rapport d'expert, analyse d'ADN, casier judiciaire, ...) et ne peuvent pas être confondues avec des données policières de nature judiciaire (qui figurent dans les procès-verbaux). L'idée que le CIEAR pourrait communiquer des informations policières de nature judiciaire, et a fortiori des informations judiciaires, directement et en toute autonomie à la DEIPP ou à la commune se heurte à des réticences (voir toutefois aussi le projet d'article 21 §2, 3<sup>e</sup> alinéa : « *Le magistrat de liaison prend en compte les informations judiciaires déjà fournies par le CIEAR à la commune. L'avis que remet la DEIPP à la commune ne comprend que les informations judiciaires pertinentes manquantes.* »).

Le COC souhaite par conséquent réitérer la remarque qu'il formulait déjà dans son avis n° DA190013 du 17 juin 2019 :

« Tout d'abord, il ne semble a priori pas acceptable que les services de police transmettent personnellement ou de manière autonome des informations de police judiciaire. Un accord préalable du ministère public (MP) compétent doit donc être obtenu, vu le cadre légal existant en vigueur auquel le présent avant-projet n'a manifestement pas l'ambition de déroger. On peut faire référence aux articles 21 *bis* du Code d'instruction criminelle et 1380 du Code judiciaire ainsi qu'à l'arrêté royal Frais de justice en matière répressive du 28 décembre 1950 qui confère au MP compétent le monopole pour la communication des informations judiciaires (comme c'est le cas de longue date). Cet accord préalable peut être soit ponctuel (donc par dossier ou au cas par cas), soit structurel (via une circulaire par exemple du Collège du ministère public/Collège des procureurs généraux). » (point 13)

<sup>33</sup> Cf. le projet d'article 20, 2<sup>e</sup> alinéa, 2<sup>o</sup> et 25 §2, 5<sup>o</sup>.



L'intention est-elle de déroger aux dispositions susmentionnées qui accordent au ministère public le monopole de l'accès aux informations judiciaires et aux informations policières de nature judiciaire (ou « *données à caractère personnel traitées aux fins de police judiciaire* ») au sens de l'article 44/5 §3 de la LFP ? Cela ne semble pas être le cas, du moins pas en ce qui concerne le flux direct d'informations et données à caractère personnel policières à destination du bourgmestre étant donné que le projet d'article 119<sup>quater</sup> §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale dispose que « *la communication, l'utilisation et le traitement de ces données se font conformément à la législation qui s'applique au service concerné* ». **Autrement dit, dans le respect du principe susmentionné du monopole de l'information du MP.** Il manque toutefois une disposition similaire pour le flux entre la GPI et la DEIPP, alors que cela devrait être la logique même. Ce n'est pas parce qu'un magistrat de liaison ou un magistrat de surveillance (sachant d'ailleurs que la mission et la fonction de ce dernier restent floues) est détaché auprès de la DEIPP que la police peut décider en toute autonomie de ce qui peut ou doit être transmis à la DEIPP. À moins que toutes les informations de police judiciaire ne soient d'abord transmises directement à ces magistrats du MP détachés auprès de la DEIPP et que ces derniers décident ensuite s'il est acceptable que la DEIPP ait accès à ces informations et/ou puisse les utiliser ? En tout cas, ce n'est pas ce qui ressort du dispositif, ni d'ailleurs de l'exposé des motifs. L'auteur du projet se doit de faire la clarté sur ce point compte tenu du principe de base de la loi sur la fonction de police qui est énoncé en son article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa<sup>34</sup>, à savoir que les services de police sont des organes purement exécutifs placés sous l'autorité et la responsabilité des autorités de police (dont les autorités judiciaires). Si l'on souhaite déroger à ces principes, à savoir (1) que le monopole des informations de police judiciaire revient au MP et (2) que les services de police sont des organes exécutifs au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa de la LFP, il convient non seulement de l'indiquer clairement, mais aussi de motiver ce choix de manière circonstanciée. Si telle n'était pas l'intention – comme c'est probablement le cas (voir aussi le point 19) –, le dispositif doit être adapté en plusieurs endroits afin de ne laisser subsister aucune ombre ni aucun doute sur le fait que ni la police locale, ni la police fédérale (CIEAR) ne peuvent décider de manière autonome des informations de police judiciaire et données à caractère personnel (ni a fortiori des informations judiciaires) qui peuvent être communiquées à la DEIPP et/ou au bourgmestre dans le cadre du présent avant-projet (voir aussi le point 14.3).

**11.5.** Le projet d'article 21 §1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, 1<sup>o</sup> prévoit que le CIEAR peut remonter 5 ans en arrière étant donné que la demande de la DEIPP peut avoir trait aux « *données qui ont été traitées par la police intégrée dans une période de cinq ans précédant la demande d'avis* ». Une disposition similaire est reprise également dans le projet d'article 119<sup>quater</sup> §1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale. Cette règle à première vue claire risque tout de même de donner lieu à des problèmes d'interprétation ou d'application dès lors qu'elle signifie dans la pratique que dans un très grand nombre de cas, on risque de remonter plus de 5 ans en arrière étant donné que les informations policières sont

<sup>34</sup> « *Les services de police accomplissent leurs missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par ou en vertu de la loi.* »

évidemment une matière et un traitement de données vivants et en perpétuelle évolution dans le cadre desquels, par exemple, les procès-verbaux initiaux sont suivis de procès-verbaux subséquents. Il est donc parfaitement possible qu'un dernier procès-verbal subséquent se situe dans la période de 5 ans mais que le gros des informations – à savoir le procès-verbal initial et x procès-verbaux subséquents – se situe (largement) avant la période de 5 ans et soit donc (beaucoup) plus ancien. La question est alors de savoir si toutes les informations et données à caractère personnel peuvent être reprises dans le rapport administratif du CIEAR à la DEIPP ou au bourgmestre, ou dans l'avis de la police locale au bourgmestre. Sachant que les enquêtes pénales peuvent s'étendre sur de nombreuses années, ces cas se présenteront fréquemment. Idem pour les rapports d'information (faits non concrets au sens de l'article 44/9 §2, *in fine* de la LFP, ou RIR<sup>35</sup>), relatifs ou non à une même thématique. Exclura-t-on les rapports d'information dont la date d'enregistrement est antérieure à la période de 5 ans, même si des rapports d'information plus récents se situant dans la période de 5 ans se basent sur les informations qu'ils contiennent et sont même presque impossibles à interpréter ou à évaluer correctement sans lire et utiliser ces « anciens » RIR ? L'Organe de contrôle souligne à ce sujet que les rapports d'information doivent de toute façon être archivés au plus tard 5 ans après l'enregistrement initial (et ne sont donc en principe plus consultables à partir de ce moment). Pour les saisies dans la BNG, il peut parfois s'écouler une longue période – des mois, voire des années dans certains cas – entre la date des faits (date de perpétration) et la date d'enregistrement. L'auteur du projet doit y réfléchir et au moins fournir à la GPI des directives claires et contraignantes. Le COC part actuellement du principe qu'il ne pourra être et ne sera pas fait usage de quelques informations policières que ce soit ayant été enregistrées avant la période de 5 ans, et il a l'intention d'y veiller. L'Organe de contrôle ne permettra notamment pas que des anciennes informations d'un RIR soient tout simplement reprises (copier-coller) dans un RIR portant une date plus récente, s'agissant là d'une pratique qui a cours au sein de la GPI. Le CIEAR et la police locale devront y veiller avec soin.

**12.** En ce qui concerne plus spécifiquement les catégories de données à caractère personnel qui peuvent faire l'objet d'une communication de la part de la GPI, on remarque une fois de plus que l'avant-projet ne fait pas de distinction selon le statut (de validation) des informations et données à caractère personnel policières transmises – il ne tient même pas compte de cet aspect – et ne fait aucune distinction entre les informations de police administrative et les informations de police judiciaire. L'article 22, 1<sup>er</sup> alinéa de l'avant-projet prévoit que les informations à communiquer à la DEIPP peuvent concerner « *notamment des condamnations pénales et des infractions pénales ou des mesures de sécurité connexes* »<sup>36</sup>. L'énumération n'est donc pas limitative, ce qui est problématique étant donné qu'il subsiste une catégorie résiduelle non encore définie. On peut du reste s'interroger sur la valeur ajoutée de ce 1<sup>er</sup> alinéa par rapport à l'énumération concrète, au 2<sup>e</sup> alinéa, des catégories de données à caractère personnel qui sont reprises en détail par service.

<sup>35</sup> RIR signifiant « *Rapport d'Information/Informatie Rapporten* ».

<sup>36</sup> Soulignement du COC.

**12.1.** En ce qui concerne la police, l'accès/la communication reste le/la plus large possible et il n'a manifestement pas été tenu compte des avis et remarques antérieurs du COC ; même dans l'exposé des motifs, nous ne retrouvons aucune motivation du choix posé à l'article 22, 2<sup>e</sup> alinéa, 1<sup>o</sup> d'y inclure **toutes** les catégories de données à caractère personnel mentionnées à l'article 44/5 de la LFP, à l'exception du §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, §3, 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup> et du §4, 1<sup>o</sup>. Pour ce qui est des données à caractère personnel qui sont traitées aux fins de police administrative, seules les données concernant les « *représentants des associations* » sont exclues, et pour ce qui est des données à caractère personnel qui sont traitées aux fins de police judiciaire, l'exception porte (logiquement) sur « *les personnes décédées de manière suspecte* », « *les personnes disparues* », « *les témoins* », « *les victimes* », « *les parties civiles* » et « *les personnes lésées* ». Cela signifie de facto que pour ainsi dire toutes les données de la « BNG administrative et judiciaire » – pour autant qu'elles relèvent de la liste de 'faits punissables' du projet d'article 119<sup>ter</sup> §10 de la Nouvelle Loi communale – peuvent faire l'objet d'un accès/d'une communication, et que toutes les informations et données à caractère personnel possibles des banques de données de base, des banques de données particulières et des banques de données techniques peuvent être communiquées. Il n'est en aucune manière tenu compte du statut de validation des informations. Les informations brutes – qui n'ont pas encore fait l'objet d'un processus de validation –, comme celles qui figurent dans les banques de données de base, font également l'objet de l'accès/de la communication. L'accès/la communication peut impliquer à la fois des « informations dures » et des « informations douces » (autrement dit, des faits non concrets).

**12.2.** Le COC rappelle à ce sujet sa remarque formulée précédemment dans l'avis n° DA190013 du 17 juin 2019 :

« L'Organe de contrôle rappelle toutefois qu'en vertu de l'article 8 de la CEDH et de l'article 22 de la Constitution, toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée (ce qui comprend la protection des données à caractère personnel) doit être prescrite dans une « *disposition légale suffisamment précise* » qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise doit définir les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique<sup>37</sup>. Dans ce cadre, il s'agit au moins :

- a) des finalités déterminées, explicites et légitimes ;
- b) des (catégories de) données à caractère personnel qui sont pertinentes et non excessives ;
- c) du délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
- d) de la désignation du responsable du traitement. »

**12.2.1.** L'avant-projet a en partie tenu compte de l'avis susmentionné. Comme nous le disions, c'est surtout la condition visée au point b) qui reste formulée de manière très large dans le présent avant-projet. En ce qui concerne la GPI, cela signifie que les mêmes questions restent ouvertes et que

<sup>37</sup> Voir DEGRAVE, E., « L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle », Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 et suivantes (voir par ex. : CEDH, arrêt *Rotaru* c. Roumanie, 4 mai 2000). Voir également notamment les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

l'exposé des motifs – qui ne fait en réalité que paraphraser le dispositif – n'y apporte aucune explication ni réponse, et ce en dépit des questions similaires posées par le COC dans son avis précédent.

**12.2.2.** Est-il uniquement question d'informations concernant des faits concrets (autrement dit, uniquement des procès-verbaux), ou aussi d'« informations douces » contenues dans des rapports d'information, des rapports confidentiels, des fiches de notification, etc. ? Est-il également question d'informations dont l'utilisation est soumise à des restrictions internes à la GPI (soit un embargo légal imposé par le MP, soit un code d'utilisateur limité comme le prévoit la MFO-3) ? L'Organe de contrôle lance une nouvelle fois un appel à la GPI pour qu'elle limite les informations pouvant potentiellement être communiquées aux « informations dures » (validées), autrement dit aux informations qui figurent dans un procès-verbal. Vu les retombées potentiellement lourdes que cela pourrait avoir pour la personne concernée, il convient d'éviter de transmettre également des « informations douces » à la DEIPP ou aux bourgmestres. Comme nous le disions, il n'est pas tenu compte du statut de validation des enregistrements.

**Autoriser toutes ces informations et données à caractère personnel serait de l'avis du COC disproportionné et confronterait la GPI à des difficultés d'application pratique additionnelles, avec les problèmes de capacité que l'on peut imaginer.** Il convient d'ailleurs à cet égard de souligner que les circulaires respectives du 13 octobre 2017 des procureurs généraux de Gand et d'Anvers relatives à la participation du ministère public à l'approche administrative de la criminalité et des phénomènes d'insécurité stipulent que « *les informations douces (informations figurant dans un rapport d'information (RIR) ou dans un rapport confidentiel) ou les informations sous embargo ou faisant l'objet d'un code d'utilisateur limité ne peuvent jamais être transmises à l'administration (locale)* » (traduction libre)<sup>38</sup>. L'Organe de contrôle demande de reprendre au moins cette règle explicite pour la GPI dans l'avant-projet.

**12.2.3.** À la lecture du projet d'article 119<sup>ter</sup> §10 de la Nouvelle Loi communale, qui reprend les critères que la commune peut invoquer pour refuser, suspendre ou abroger un permis ou pour fermer un établissement sur la base de l'enquête d'intégrité menée, il semble qu'il puisse **uniquement** être tenu compte des informations policières « dures » dont il a été dressé procès-verbal. Le §10 parle d'indices basés « *sur des faits ou circonstances* » (1<sup>er</sup> alinéa, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>) ou de « *faits punissables* » (1<sup>er</sup> alinéa, 3<sup>o</sup>), de « *circonstances* » ou « *faits concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence requise* » (2<sup>e</sup> alinéa), de « *faits* » et de « *faits punissables* » (3<sup>e</sup> alinéa), et de « *faits punissables* » (4<sup>e</sup> alinéa et 5<sup>e</sup> alinéa). De plus – et surtout –, le 5<sup>e</sup> alinéa définit les « *faits punissables* » dans le cadre du présent avant-projet comme étant « *la participation à l'une des infractions commises suivantes* », après quoi une liste de 27 catégories d'infractions est

<sup>38</sup> Circulaire 11/2017 du 13 octobre 2017 du procureur général de Gand relative à la participation du ministère public à l'approche administrative de la criminalité et des phénomènes d'insécurité, point 25, *non publiée* ; circulaire 10/2017 du 13 octobre 2017 du procureur général d'Anvers relative à la participation du ministère public à l'approche administrative de la criminalité et des phénomènes d'insécurité, point 25, *non publiée*.

présentée. Le projet d'article 119<sup>quater</sup> §2, 2<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale prévoit également que « *les données à caractère personnel traitées par les instances visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup> (et donc aussi par la GPI) ne peuvent concerner que les **faits punissables** visés à l'article 119<sup>ter</sup>, §10, alinéa 5* ». L'Organe de contrôle en déduit que, en ce qui concerne les informations policières de nature judiciaire, seuls les faits concrets repris dans un procès-verbal peuvent faire l'objet d'un accès/d'une communication à la DEIPP ou au bourgmestre et donner lieu au refus, à la suspension ou à l'abrogation d'un permis ou à la fermeture d'un établissement. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'en apporter la confirmation.

**12.2.4.** En ce qui concerne les informations policières de nature administrative qui sont pour ainsi dire **toutes** retenues dans le projet d'article 22, 2<sup>e</sup> alinéa, 1<sup>o</sup>, on peut se demander comment des catégories aussi vastes (« *personnes impliquées dans les phénomènes de police administrative* », « *membres d'un groupement national ou international susceptible de porter atteinte à l'ordre public* », etc.) peuvent avoir trait à la liste susmentionnée de « *faits punissables* » (s'agissant d'un concept de police judiciaire ...) auxquels ces personnes auraient participé ou pour lesquels il existe des indications de participation suffisamment concrètes et vérifiables. Seul l'article 44/5 §1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup> de la LFP (« *les données relatives aux personnes enregistrées en police judiciaire pour un fait infractionnel commis dans le cadre du maintien de l'ordre public* ») vise des informations administratives pouvant clairement être mises en relation avec des faits punissables au sens du projet d'article 119<sup>ter</sup> de la Nouvelle Loi communale et pouvant faire l'objet d'une enquête d'intégrité. L'avant-projet se contredit donc en rendant *d'une part* toutes les informations administratives possibles et imaginables – « dures » et « douces » – accessibles pour la DEIPP et la commune/le bourgmestre (projet d'article 22, 1<sup>er</sup> alinéa), mais en retenant *d'autre part* uniquement une liste de « faits punissables » concrets dans le projet d'article 119<sup>ter</sup> de la Nouvelle Loi communale comme pouvant potentiellement faire l'objet d'une enquête d'intégrité<sup>39</sup>.

**Logiquement, cela implique que la disposition autorisant la DEIPP et la commune/le bourgmestre à accéder à toutes les informations de police administrative (concrètes et non concrètes), telles que visées à l'article 44/5 §1<sup>er</sup> de la LFP, doit être supprimée dans son intégralité.** Eu égard par ailleurs à la volatilité et au caractère non validé de nombre d'informations de police administrative, cette option est aussi la seule acceptable du point de vue des droits fondamentaux. Si l'objectif est d'inclure déjà certaines de ces informations dans une enquête d'intégrité, l'auteur du projet se doit, comme nous le disions plus haut, de les affiner, de les détailler et de les concrétiser beaucoup mieux afin de satisfaire à l'exigence de proportionnalité.

**12.3.** Pour ce qui est de l'aspect des informations policières internationales, on peut déduire de la reprise globale de l'article 44/5 de la LFP dans le projet d'article 22 que ces informations incluent

---

<sup>39</sup> Voir aussi le projet d'article 22, 3<sup>e</sup> alinéa.

également « *les données traitées dans le cadre de la coopération judiciaire et policière internationale en matière pénale* » (§1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et §5). Cela signifie que la DEIPP et la commune/le bourgmestre peuvent avoir accès à tous les signalements et informations additionnelles de SIS II et d'Interpol dans le cadre de l'enquête d'intégrité. Ici aussi, on peut toutefois s'interroger sur le rapport entre la reprise de cette catégorie et la liste limitative d'« infractions » ou de « faits punissables ». Les signalements qui ne présentent aucun lien avec de tels faits ne peuvent pas être rendus accessibles à la DEIPP ni à la commune/au bourgmestre ; afin d'éviter que ces instances ne prennent connaissance de signalements sans rapport avec les infractions/faits punissables susmentionnés, le COC renvoie ici aussi aux points 21 à 26 inclus (cf. III.7 commentaire concernant le Titre 7, projet de modification de l'article 44/11/9 §1<sup>er</sup>), de manière à ce que la DEIPP puisse uniquement recevoir une communication du CIEAR à ce sujet et ne puisse donc pas procéder à une interrogation directe de la BNG.

### III.3. Titre 2, Chapitre 5, Section 4. Limitations des droits des intéressés lors du traitement de données à caractère personnel par la DEIPP

**13.** Conformément au projet d'article 29 §§ 1<sup>er</sup> et 2, la DEIPP peut limiter le droit d'accès et le droit à l'effacement des données d'une personne concernée. Le 3<sup>e</sup> alinéa du §2 dispose : « *La limitation n'a toutefois pas pour effet que les services qui disposent déjà de ces données doivent limiter l'accès préalable à ces données. La DEIPP peut toutefois, si elle le juge nécessaire, imposer des limitations à l'accès aux documents originaux pendant la durée des enquêtes visées au paragraphe premier, sans que cela puisse constituer une atteinte disproportionnée aux droits de la personne concernée.* ».

D'une manière générale, le COC fait remarquer que l'utilisation du terme « *atteinte* » produit d'un point de vue juridique un autre effet que celui visé par le projet d'article. Dans la terminologie des droits fondamentaux, une 'atteinte' est la conséquence d'une limitation injustifiée (disproportionnée) du droit fondamental, en l'occurrence le droit d'accès. Le terme « *atteinte* » doit donc être remplacé par le terme « *limitation* ». En outre, on peut s'interroger sur le rapport entre le 3<sup>e</sup> alinéa du §2 et l'article 14 de la LPD, qui impose en réalité une limitation de principe notamment du droit d'accès pour les données émanant des autorités judiciaires, de la police et de la CTIF qui sont traitées par les communes.

Pour ce qui est des informations et données à caractère personnel policières, le COC part du principe que cette disposition n'a aucun impact sur les compétences du COC ni sur l'exercice – indirect –, par la personne concernée, de ses droits conformément aux articles 41 et 42 de la LPD. Autrement dit, il est évident que la DEIPP ne peut pas imposer de limitations à l'exercice, par une personne concernée, de ses droits auprès du COC. La même remarque doit être formulée pour le projet d'article 119sexies §2, 3<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale (art. 38 de l'avant-projet), qui offre cette même possibilité à la commune.

Si l'auteur du projet a voulu dire autre chose, il convient de le préciser et de l'expliquer.

#### III.4. Titre 3. Création de Centres d'Information et d'Expertise d'Arrondissement

**14.** Ce titre, qui se compose de 2 chapitres comprenant seulement 3 articles (32 à 34 inclus), semble en tout état de cause insuffisamment détaillé. D'un point de vue légistique et pour le maintien d'une vue d'ensemble de la structure et de l'organisation de la police fédérale, il est pour commencer préférable d'intégrer ces dispositions à la loi organique de base de la police intégrée – et donc de la police fédérale –, à savoir la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Cela permettra d'éviter que le citoyen et le professionnel ne doivent consulter diverses législations pour connaître la structure exacte de la police (en l'occurrence fédérale).

**14.1.** Une nouvelle structure – à savoir un Centre d'Information et d'Expertise d'Arrondissement (CIEAR) – est créée au sein de la police fédérale, plus précisément au niveau des Directions de coordination et d'appui (DCA). Il existe cependant ici aussi une incohérence. Les arrondissements sont au nombre de 12, mais il existe 13 DCA. L'auteur de l'avant-projet doit choisir : va-t-on créer un CIEAR dans chaque arrondissement judiciaire, ou dans chaque circonscription d'une DCA ? Le problème se pose pour l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, dont fait partie l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, qui est la circonscription de la DCA Hal-Vilvorde. Va-t-on créer également, en plus de celui de Bruxelles, un CIEAR à Hal-Vilvorde ? Dans l'affirmative, le 1<sup>er</sup> alinéa du projet d'article 32 est erroné. Si le but est de tenir compte uniquement des arrondissements judiciaires, il ne sera pas créé de CIEAR à Hal-Vilvorde. Il n'est pas possible de déterminer avec certitude si telle est bien l'intention. L'auteur du projet est prié de rectifier cette incohérence.

**14.2.** Par ailleurs, le COC renvoie au point 9.1 pour ce qui est de l'organisation des DCA, auxquelles le présent avant-projet confie des missions additionnelles cruciales (qui sont d'ailleurs nouvelles pour la plupart des DCA), tandis que le DIRCO se voit attribuer une nouvelle tâche d'envergure, tant sur le plan de l'efficacité de la circulation des informations dans le cadre de l'approche administrative que sur le plan de la protection des droits fondamentaux, dont le droit à la protection de la vie privée et à la protection des données. Il est absolument préférable de réglementer cet aspect de manière claire et circonstanciée dans la LPI.

**14.3.** Le CIEAR de la DCA doit offrir un « soutien » dans le cadre de l'approche administrative de la criminalité déstabilisante. La teneur de ce soutien a été en partie décrite (de manière non limitative) dans l'exposé des motifs, dont on peut en tout cas déduire qu'elle excède la notion de « soutien » dès lors qu'il est également question de « *coordonner les actions de contrôle supra-locales, notamment via l'organisation des actions de contrôle multidisciplinaire sur le terrain* », ce qui équivaut à l'exercice opérationnel de la fonction de police. Il est donc évident que les règles normales de la loi sur la fonction de police s'appliqueront en l'occurrence.

Il n'est pas non plus précisé si ce soutien est offert à la demande ou peut aussi l'être d'initiative. Le COC part du principe que ce soutien pourra aussi être offert d'initiative. Il apparaît aussi que les bénéficiaires de ce « soutien » ne sont aucunement délimités ; il est indiqué de préciser à quels organismes ou autorités ce soutien peut être offert, sachant qu'il s'agira logiquement des « autorités de police administrative ».

Dès lors que l'exposé des motifs prévoit que le CIEAR peut dans ce contexte fournir à la commune, par le biais d'un rapport administratif, « *les données policières et judiciaires pertinentes* »<sup>40</sup> (y compris les données de l'Auditorat du travail) (voir cependant les remarques formulées plus loin dans le présent avis au sujet de la notion de « *rapport administratif* », au point 17.2), et plus loin que les (membres du personnel des) CIEAR ont « *en tant que membre de la police fédérale un accès élargi et complet à toutes les informations policières : cet accès est plus large que l'accès dont dispose la police locale* », le COC rappelle ce qu'il disait au point 11.4. Pour autant que des informations judiciaires et des informations de police judiciaire soient reprises dans ce rapport administratif, les CIEAR doivent avoir obtenu à cette fin l'autorisation du MP. En ce qui concerne enfin le rapport administratif proprement dit, le COC recommande de tendre au moins vers une certaine uniformité, sous la responsabilité du commissaire général, et de ne pas laisser l'initiative aux différentes DCA. La détermination du contenu exact, l'établissement d'un modèle de rapport administratif, etc. semblent être des objectifs minimums à atteindre.

### III.5. Modifications de la Nouvelle Loi communale – Chapitre 1<sup>er</sup>. L'enquête d'intégrité

**15.** L'obligation de mener une enquête d'intégrité qui est créée par le projet d'article 119<sup>ter</sup> §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale semble dans un certain nombre de cas excessive. Prenons l'exemple d'une personne physique qui souhaite lancer dans un laps de temps relativement court plusieurs commerces dans un secteur économique donné. Le but est-il dans ce cas d'ouvrir une nouvelle enquête d'intégrité un ou plusieurs mois après la réalisation d'une première enquête d'intégrité ? L'exposé des motifs invoque comme motivation que « *l'enquête d'intégrité ne peut en effet pas être discriminatoire, elle doit être claire, non ambiguë et objective et doit être menée de manière transparente* »<sup>41</sup>, mais cet argument n'est pas convaincant ; traiter des situations différentes d'une manière identique ou des situations identiques d'une manière différente serait discriminatoire. Toutefois, une première demande de permis ne peut pas être identifiée à une 5<sup>e</sup> demande introduite en l'espace d'un an. Relancer à chaque fois toute la procédure et les traitements de données (policières) inhérents (en l'occurrence 5 enquêtes d'intégrité en l'espace d'un an) constituerait au contraire un traitement disproportionné de données à caractère personnel. L'exposé des motifs précise

<sup>40</sup> Exposé des motifs, p. 38.

<sup>41</sup> Exposé des motifs, p. 41-42.



d'ailleurs à juste titre qu'il « *est important de souligner que le résultat de l'enquête d'intégrité doit donner une image globale de l'intéressé, et non refléter une situation momentanée* »<sup>42</sup>.

Si une administration locale a depuis 20 ans de bonnes expériences avec un cafetier, que l'intéressé est bien intégré dans la vie associative locale, que la police de quartier a toujours eu de bons contacts avec lui et n'a rien à lui reprocher, va-t-on soumettre à nouveau l'intéressé à une enquête d'intégrité s'il souhaite ouvrir un nouveau commerce ?

Il convient en outre de tenir compte de l'impact potentiel qu'aura sur la capacité de la GPI (et d'ailleurs aussi des communes et des autres acteurs impliqués, qu'il s'agisse de la DEIPP ou des autres services qui seront désignés pour fournir les données), une obligation systématique de procéder à chaque fois à une enquête d'intégrité, indépendamment de la situation.

À cela s'ajoute le fait que la commune doit déterminer un délai maximum (« raisonnable ») dans lequel les enquêtes d'intégrité doivent être lancées lors de l'entrée en vigueur du présent avant-projet conformément au 3<sup>e</sup> alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup>, du moins pour autant que l'Organe de contrôle ait bien compris ce 3<sup>e</sup> alinéa. L'objectif est apparemment, à partir de l'entrée en vigueur du présent avant-projet, de soumettre à une enquête d'intégrité tous les commerces/toutes les personnes physiques relevant d'un secteur désigné par le Conseil communal. Ce n'est évidemment pas parce qu'une commune pense être en mesure de finaliser dans un délai de x mois ou années les enquêtes d'intégrité dans le secteur choisi que tous les autres services, dont la GPI, sont eux aussi en mesure de respecter ces délais. Il est au moins vivement recommandé que la commune recueille l'avis de la police locale et de la DCA de l'arrondissement au sujet de ce qui serait un délai réaliste pour la finalisation de toutes ces enquêtes d'intégrité. L'auteur du projet est invité à reconsidérer ces aspects, et en particulier le caractère obligatoire de l'enquête d'intégrité pour chaque personne physique ou personne morale relevant des secteurs choisis.

**16.** Le 3<sup>e</sup> paragraphe du projet d'article 119<sup>ter</sup> de la Nouvelle Loi communale prévoit que le bourgmestre désigne les membres du personnel chargés de l'enquête d'intégrité. Le COC est d'avis que le bourgmestre ne peut en tout cas pas désigner sa propre police locale ou des membres de cette dernière pour mener cette enquête d'intégrité. Le texte de ce paragraphe ne l'exclut certes pas explicitement, mais cette impossibilité semble d'une certaine manière découler logiquement notamment du projet de §6, 1<sup>er</sup> alinéa, 2<sup>o</sup>, selon lequel la commune demande et reçoit un avis de la police locale dans le cadre de l'enquête d'intégrité. Il serait curieux que la police locale, en sa qualité d'exécutant d'une enquête d'intégrité à la demande du bourgmestre, se demande un avis à elle-même... Quoi qu'il en soit, l'auteur du projet doit exclure explicitement cette possibilité. En particulier dans les zones composées d'une seule commune, la police locale est en effet placée sous l'autorité

---

<sup>42</sup> Exposé des motifs, p. 44.

directe du bourgmestre/de la commune concerné(e), de sorte qu'il n'est pas impensable – du moins en théorie – qu'un bourgmestre puisse charger « sa » police locale de toute l'application du présent avant-projet, dont la conduite de l'enquête d'intégrité. Toutefois, il est évident que cette possibilité doit être clairement exclue également pour les zones composées de plusieurs communes.

**17.** L'enquête d'intégrité – et donc aussi le flux d'informations émanant de la police locale, du CIEAR et/ou de la DEIPP – concerne, conformément au 5<sup>e</sup> paragraphe, « *uniquement les personnes chargées en droit ou en fait de l'exploitation* ». Étant donné que l'enquête d'intégrité a également trait à des commerces qui n'existent pas encore, cette description semble trop limitée : l'enquête d'intégrité concerne en effet également les personnes qui *seront* chargées en droit de l'exploitation. Il est indiqué de le préciser afin d'établir clairement qui peut faire l'objet d'une enquête d'intégrité, s'agissant tout de même d'une enquête très poussée et très vaste.

**17.1.** Le 3<sup>e</sup> alinéa de ce paragraphe prévoit une extension à d'autres personnes que celles qui sont (seront) chargées en droit ou en fait de l'exploitation en utilisant des 'normes ouvertes' : les personnes qui ont commis des faits punissables visés au §10, et sur lesquelles l'exploitant (le futur exploitant) « *exerce ou a exercé des fonctions de direction* », qui « *en droit ou en fait, occupent une position dominante* » vis-à-vis de l'exploitant (du futur exploitant), qui « *fournissent ou ont fourni directement ou indirectement des avoirs* » à l'exploitant (au futur exploitant) et qui sont « *impliquées* » dans l'exploitation (future) (ci-après désignées par le terme « *tiers malhonnêtes* »). L'exposé des motifs précise notamment qu'il est question de « *position dominante lorsque le tiers peut délibérément inciter la personne chargée en droit ou en fait de l'exploitation à accomplir des actes que cette personne n'accomplirait pas de sa propre initiative* »<sup>43</sup>, ce qui suppose une enquête factuelle approfondie s'assortissant potentiellement d'une 'zone grise' très large. La teneur concrète de la « fourniture indirecte d'avoirs » est notamment très floue. Quoi qu'il en soit, l'imprécision des normes ouvertes utilisées, combinée au constat que chaque bourgmestre du Royaume interprétera (devra interpréter) lui-même ces normes ouvertes, rend le cercle des 'tiers malhonnêtes' qui seront soumis à une enquête d'intégrité très imprévisible et potentiellement très large, ce qui induit un risque de traitement excessif par la police et de transmission excessive d'informations et de données à caractère personnel par les services chargés de les fournir, dont la GPI.

Cette décision d'étendre l'enquête d'intégrité doit être prise et motivée par la commune (c'est-à-dire par le bourgmestre). On peut en outre se demander comment un bourgmestre pourrait appliquer à l'avance les normes ouvertes susmentionnées. Comment le bourgmestre peut-il savoir – a fortiori lorsqu'il s'agit d'une nouvelle exploitation (projetée) – qui sont les 'tiers malhonnêtes' qui devraient ou pourraient être soumis à une enquête d'intégrité ? La consultation de la police locale, du CIEAR et/ou de la DEIPP intervient en effet **après** la décision motivée d'un bourgmestre de procéder à une enquête

---

<sup>43</sup> Exposé des motifs, p. 43.

d'intégrité. Ou le but est-il de consulter les fournisseurs de données susmentionnés, dont la GPI et/ou la DEIPP, à l'avance – c'est-à-dire préalablement à la décision motivée de procéder à une enquête d'intégrité conformément au projet de §4 – afin de tenter de déterminer qui peuvent (pourraient) être ces 'tiers malhonnêtes' ? Cela ne ressort en tout cas pas du texte de l'avant-projet et, si telle est l'intention, il convient de le stipuler clairement. Le COC part en effet du principe que la GPI et la DEIPP ne peuvent entrer en action qu'**après** qu'il a été décidé d'ouvrir une enquête d'intégrité concernant l'exploitant (le futur exploitant) et les 'tiers malhonnêtes'. Aussi longtemps que cette décision du bourgmestre/de la commune n'a pas été notifiée à la GPI, toute communication, par la GPI au bourgmestre/à la commune, d'informations et de données à caractère personnel serait illicite.

La même remarque s'applique a fortiori au dernier alinéa du projet de paragraphe 5 en cas de circonstances factuelles modifiées.

**17.2.** L'enquête d'intégrité implique notamment que la commune « *demande et reçoit un avis de la police locale* ». Il n'est pas précisé – même pas dans l'exposé des motifs – ce que l'auteur du projet entend exactement par « un avis », ni en quoi cet « avis » consiste précisément. Cet avis contient-il uniquement des données les plus objectives possibles, ou aussi des évaluations subjectives ? La police pourra-t-elle également se prononcer sur l'opportunité de la décision à prendre concernant le permis d'établissement ou d'exploitation, ou concernant la fermeture de l'établissement ? Et dans l'affirmative, cela relève-t-il des missions de la GPI ? Le COC part du principe que la GPI se limitera en tout état de cause :

- à une description des informations adéquates, pertinentes et non excessives qui sont connues dans les banques de données policières actualisées conformément aux dispositions de l'article 646 du Code d'instruction criminelle et de l'article 44/5 §6 de la LFP ;
- aux informations de police judiciaire dont il a été dressé procès-verbal (voir les points 12.1 à 12.3 inclus) ;
- à une éventuelle évaluation concernant la moralité de l'intéressé, en faisant clairement la distinction entre les faits et les jugements de valeur (voir aussi l'article 32 §1 LPD) .

La même remarque s'applique *mutatis mutandis* pour la « *consultation* » du CIEAR par le bourgmestre/la commune conformément au projet de §6, 6°, et pour la portée et la teneur exactes du « *rapport administratif* » du CIEAR visé par le projet de §6, 2° alinéa et par le projet d'article 20, 2° alinéa, 2°, au sujet duquel l'exposé des motifs stipule uniquement qu'il contient « *les données policières et judiciaires pertinentes* »<sup>44</sup>, ce qui semble en tout cas exclure tout jugement de valeur au sujet de l'intégrité. La consultation prévue par le projet de §6, 1<sup>er</sup> alinéa, 6° semble englober davantage que la seule consultation du rapport administratif visé au 2° alinéa dudit paragraphe. Les données judiciaires pertinentes à reprendre dans le rapport administratif et pouvant être transmises de cette

---

<sup>44</sup> Exposé des motifs, p. 38.

manière à la commune devront avoir obtenu au préalable l'aval du ministère public conformément au projet d'article 119<sup>quater</sup> §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale.

**17.3.** Le projet d'article 119<sup>ter</sup> §6, 3<sup>e</sup> alinéa crée une possibilité d'organiser une concertation de cas au sens de l'article 458<sup>ter</sup> du Code pénal afin de poursuivre les objectifs du présent avant-projet et prévoit que le procureur du Roi **peut** faire partie de cette concertation. Les autres participants sont déterminés par le bourgmestre. Les remarques suivantes s'imposent ici :

**17.3.1.** La participation facultative du MP ne porte évidemment aucunement préjudice à l'application de ce qui précède, ni au monopole de l'information du MP qui est confirmé par le projet d'article 119<sup>quater</sup>, §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale. Les membres de la GPI pourront uniquement communiquer et échanger lors de la concertation de cas les informations de police judiciaire qui ont été approuvées par le MP compétent. En revanche, l'opportunité d'organiser dans le cadre de l'approche administrative une concertation de cas sans le procureur du Roi semble particulièrement sujette à caution étant donné que dans la pratique, le gros des informations pertinentes consistera en des informations de police judiciaire ou de nature judiciaire. Dans certains cas, la non-participation du procureur du Roi sera aussi probablement contre-productive pour le bon déroulement des informations ou instructions en matière pénale. La disposition « *Le procureur du Roi peut faire partie de la concertation de cas.* » manque donc de clarté : si l'on entend par là que le parquet peut toujours décider lui-même de prendre part ou non à une concertation de cas, le COC n'y voit aucun problème. La circulaire COL 4/2018 du 15 mars 2018 intitulée « *Concertation de cas et secret professionnel* » prévoit d'ailleurs que « *la règle est que le procureur du Roi participe à la concertation de cas dans le cadre d'un protocole* »<sup>45</sup>.

Si par contre on entend par là que c'est le bourgmestre qui décide si le procureur du Roi peut faire partie de la concertation, cela pose évidemment problème. Dès lors que l'exposé des motifs ne dit mot à ce sujet, l'auteur de l'avant-projet doit faire la clarté sur ce point.

**17.3.2.** L'article 458<sup>ter</sup> §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa du Code pénal dispose : « *Cette concertation peut exclusivement être organisée soit en vue de protéger l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, soit en vue de prévenir les délits visés au Titre I<sup>ter</sup> du Livre II ou les délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle qu'elle est définie à l'article 324bis.* ». Dans le cadre de l'approche de la criminalité déstabilisante, la « *protection de l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers* » ne semble pas pertinente. Une concertation de cas peut aussi être organisée pour prévenir des délits terroristes, ce qui ne semble en soi pas être l'intention initiale du présent avant-projet, qui vise à lutter contre la criminalité déstabilisante, et plus concrètement « *à empêcher, au moyen d'une approche dynamique, préventive et continue, que la criminalité déstabilisante ne se niche au sein de la communauté locale* », et, plus loin, « *L'approche administrative permet d'éviter*

<sup>45</sup> [www.om-mp.be](http://www.om-mp.be), circulaires du Collège des procureurs généraux, p. 3.

*que les pouvoirs locaux facilitent, sans le vouloir, l'installation d'une criminalité grave et/ou organisée dans le tissu socio-économique de leurs territoires en délivrant par exemple un permis à un exploitant d'un établissement alors qu'il s'avère par la suite qu'il utilise ce permis à des fins criminelles.* »<sup>46</sup>.

Le COC est d'avis qu'une concertation de cas peut uniquement être organisée dans le cadre de la « *prévention des délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle qu'elle est définie à l'article 324bis du Code pénal* »<sup>47</sup>.

**17.3.3.** L'article 458ter §1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa du Code pénal dispose : « *La loi, le décret ou l'ordonnance, ou l'autorisation motivée du procureur du Roi, visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, **déterminent au moins** qui peut participer à la concertation, avec quelle finalité et selon quelles modalités la concertation aura lieu.* ».

Le projet de 3<sup>e</sup> alinéa du §6 ne détermine pas qui peut participer à la concertation (si ce n'est le bourgmestre et le cas échéant le procureur du Roi), ni les modalités de la concertation. Il mentionne comme finalité la « *poursuite des objectifs* » de l'avant-projet, mais cette finalité n'est décrite nulle part dans le corps de l'avant-projet. On peut toutefois déduire de l'exposé des motifs que cette finalité consiste à lutter contre la criminalité déstabilisante, mais il est préférable de le stipuler clairement dans l'avant-projet. La circulaire COL 4/2018 susmentionnée dispose à ce sujet : « *À l'occasion de la conclusion de chaque protocole, le procureur du Roi vérifie si les conditions d'application légales sont remplies et si le protocole contient tous les éléments nécessaires relatifs à la finalité de la concertation, aux participants et aux modalités d'organisation de celle-ci. Si ces conditions ne sont pas rencontrées ou en l'absence de l'accord écrit des autres partenaires associés au protocole, le procureur du Roi s'abstiendra de participer à la concertation.* ».

**Dans sa formulation actuelle, le projet de 3<sup>e</sup> alinéa n'est pas conforme à l'article 458ter du Code pénal.**

### III.6. Modifications de la Nouvelle Loi communale – Chapitre 2. Traitements de données dans le cadre de l'enquête d'intégrité

**18.** Le projet d'article 119<sup>quater</sup> de la Nouvelle Loi communale énumère en son 1<sup>er</sup> paragraphe les personnes et services dont émaneront les données servant à l'enquête d'intégrité. Les numéros 5<sup>o</sup> (la police intégrée) et 8<sup>o</sup> (le CIEAR) font double emploi. Le CIEAR fait en effet partie de la GPI et peut donc être supprimé, faute de quoi on crée l'impression que le CIEAR est un organisme en soi qui est (en partie) externe à la GPI, ce qui n'est probablement pas le but.

<sup>46</sup> Exposé des motifs, p. 4.

<sup>47</sup> Voir aussi la note de bas de page 19 de la circulaire COL 4/2018 et la référence qui y est faite aux travaux préparatoires du projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, Doc. Parl. *Chambre*, 2016-2017, n° 2259/003, 106.

**19.** Une disposition essentielle est le 2<sup>e</sup> alinéa du projet d'article 119<sup>quater</sup> de la Nouvelle Loi communale, qui prévoit que « *la communication, l'utilisation et le traitement de ces données se font conformément à la législation qui s'applique au service concerné* ». L'Organe de contrôle renvoie à ce sujet aux remarques formulées plus haut au point 11.4 et au respect des règles en vigueur qui stipulent que la police n'est pas compétente pour transmettre de manière indépendante ou autonome des données à caractère personnel et des informations de police judiciaire et/ou des informations judiciaires au bourgmestre/à la commune et à la DEIPP. Une telle disposition manque dans le projet d'article 21 pour la DEIPP. Il s'agit aussi de la conséquence logique du projet de 3<sup>e</sup> paragraphe de l'article 119<sup>quinquies</sup> de la Nouvelle Loi communale, qui prévoit que « *le traitement de données judiciaires dans l'enquête d'intégrité ou dans le fichier visé au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut porter atteinte à une information ou à une instruction judiciaire en cours* ». Le respect de cette disposition relève de la responsabilité de la GPI sous l'autorité et la responsabilité du magistrat compétent.

**20.** Le projet d'article 119<sup>quater</sup> de la Nouvelle Loi communale parle d'une part d'un délai de conservation de 15 ans pour « *les données à caractère personnel traitées dans ce contexte* », et d'autre part d'un délai de conservation de 10 ans pour les fichiers de journalisation. Le même constat peut être effectué pour le projet d'article 25 §4, qui parle d'un délai de conservation de 15 ans (2<sup>e</sup> alinéa) pour les données à caractère personnel traitées dans ce cadre et de 10 ans pour les fichiers de journalisation (dernier alinéa). Dans les deux cas, il semble pourtant s'agir du délai de conservation des fichiers de journalisation. L'auteur de l'avant-projet doit ici choisir entre 10 et 15 ans. La remarque formulée par le COC dans son avis n° DA190013 (point 18)<sup>48</sup> portait bel et bien sur les fichiers de journalisation et non sur le délai de conservation des données elles-mêmes.

Pour autant que le délai de 15 ans soit le délai de conservation prévu pour les données de l'enquête d'intégrité elles-mêmes – ce qui ne correspondrait toutefois pas au délai de 5 ans prévu par le projet d'article 119<sup>quinquies</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa de la Nouvelle Loi communale –, l'Organe de contrôle souhaite faire remarquer qu'en ce qui concerne la GPI, nombre d'enregistrements doivent être archivés au bout de 10 ans (à savoir tous les délits, et a fortiori les contraventions). Il convient évidemment d'éviter que des données à caractère personnel qui ont été archivées au niveau de la GPI soient encore consultables au niveau de la commune, encore que cela ne devrait en principe pas être possible étant donné que la GPI ne peut remonter que 5 ans en arrière (voir toutefois les remarques formulées plus haut au point 11.5).

---

<sup>48</sup> Cf. exposé des motifs, p. 31.

### III.7. Titre 7 – Modifications de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police

**21.** Au titre de remarque plus générale et préalable, l'Organe de contrôle souhaite exprimer son grande préoccupation devant le souhait et la tendance que l'on constate fréquemment de nos jours de rendre les informations et données à caractère personnel policières – qui présentent un caractère particulièrement sensible – accessibles pour toutes sortes de services tiers externes à la police. Le nombre d'organes et de services qui veulent accéder à des données policières (soit en en obtenant la communication, soit, ce qui est encore plus intrusif sur le plan de la vie privée, en obtenant une forme d'accès direct) est ni plus ni moins alarmant. Il s'agit non seulement du point de vue de la protection de la vie privée et des droits fondamentaux, mais aussi dans le seul cadre du droit à la protection des données, d'une évolution particulièrement inquiétante étant donné que la police n'a, en sa qualité de fournisseur des données, plus aucune visibilité ni aucun contrôle ou emprise quant à ce qu'il advient de ces données après leur communication à cette tierce partie ou l'obtention par cette dernière de l'accès aux données, quant au niveau de sécurité de l'information garanti par ces tierces parties (en l'occurrence les 581 communes), quant à l'éventualité que ces données soient encore ou puissent encore être transmises par la suite, quant au contrôle en la matière, etc. ... L'Organe de contrôle a pu constater dans le cadre de sa fonction d'avis<sup>49</sup> qu'au moins 26 services, organismes et organes fédéraux et fédérés (qui peuvent eux-mêmes être composés de services subordonnés)<sup>50</sup> et des centaines de fonctionnaires communaux et intercommunaux flamands veulent obtenir un tel accès dans le cadre du DABM<sup>51</sup>. Les problèmes que cette diffusion débridée des informations policières est susceptible d'engendrer sur le plan de la protection de la vie privée, de la protection des données, des fuites, des violations du secret professionnel ou de la confidentialité sont évidents. Le COC souhaite une nouvelle fois formuler une mise en garde à ce sujet, notamment à la lumière du présent avant-projet dès lors qu'il aura pour effet de mettre potentiellement à la disposition de centaines de communes et de fonctionnaires et mandataires communaux une masse d'informations policières et pénales sensibles, dont des informations non validées.

**22.** Comme nous l'indiquons au point 11.3, il existe un manque de clarté quant aux modalités exactes de la « communication », par la GPI à la DEIPP, des informations et données à caractère personnel policières. L'importance de la distinction entre les concepts de « *communication* », d'« *interrogation directe* » et d'« *accès direct* » a encore été soulignée récemment par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 33/2022 du 10 mars 2022<sup>52</sup> :

<sup>49</sup> Avis n° DA220003 du 15.05.2022 relatif à un projet d'arrêté ministériel établissant la liste des autorités, organes et organismes auxquels des informations policières peuvent être communiquées dans le cadre de leurs missions légales, [www.organedeconrole.be/publications/avis-réglementation](http://www.organedeconrole.be/publications/avis-réglementation) ; avis n° DA220012 du 07.06.2022 relatif à un projet de loi modifiant le code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier, [www.organedeconrole.be/publications/avis-réglementation](http://www.organedeconrole.be/publications/avis-réglementation).

<sup>50</sup> Par exemple : l'administration de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Agentschap Natuur en Bos, le département des autorités flamandes en charge de l'environnement, etc.

<sup>51</sup> Le décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, M.B. du 3 juin 1995.

<sup>52</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 33/2022 du 10 mars 2022, [www.const-court.be](http://www.const-court.be).

- « La sous-section en question fait une distinction entre (1) la communication de données et d'informations provenant des banques de données policières, par quoi il convient d'entendre la transmission par quelque support que ce soit de données à caractère personnel à partir de ces banques de données, (2) l'accès direct à la B.N.G., par quoi il faut comprendre une liaison automatisée à cette banque de données, et (3) l'interrogation directe de la B.N.G., par quoi il faut comprendre un accès direct limité (article 44/11/4). Contrairement à l'« accès direct » et à l'« interrogation directe », la « communication de données et d'informations » réglée par la loi attaquée concerne non seulement les données personnelles et informations contenues dans la B.N.G. mais également celles qui sont contenues dans les banques de données de base et dans des banques de données particulières (article 44/11/4, § 1<sup>er</sup>, de la loi sur la fonction de police). En outre, contrairement à l'accès direct et à l'interrogation directe, la communication de données et d'informations ne s'opère pas au moyen d'une connexion automatisée, de sorte que cette communication doit en principe être précédée d'une demande ciblée de la part des autorités, organismes et personnes visés. » (B.57)<sup>53</sup>
  
- « Comme il est dit en B.57, la loi attaquée fait une distinction entre (1) la communication de données et d'informations provenant des banques de données policières, par quoi il convient d'entendre la transmission par quelque support que ce soit de données à caractère personnel provenant de ces banques de données, (2) l'accès direct à la B.N.G., par quoi il faut comprendre une liaison automatisée à cette banque de données, et (3) l'interrogation directe de la B.N.G., par quoi il faut comprendre un accès direct limité (article 44/11/4 de la loi sur la fonction de police). Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 18 mars 2014 « relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 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 » que le législateur a instauré cette distinction « parce que l'immixtion dans la vie privée n'est pas la même selon qu'il s'agit d'une communication de données ou d'un accès direct à celles-ci » (Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3105/001, p. 54)<sup>54</sup>. Le législateur a donc estimé que, lorsqu'il est permis aux autorités, services, organismes et personnes mentionnés dans la loi d'obtenir des données provenant des banques de données policières, il faut tenir compte de l'effet de la transmission de ces données sur la vie privée et de la nature des autorités, services, organismes et personnes à qui ces données sont transférées. Il a considéré à cet égard que l'accès direct a une incidence plus importante sur la vie privée que l'interrogation directe et la communication et qu'une interrogation directe compromet davantage la vie privée qu'une communication. » (B.69.1)<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Soulignement du COC.

<sup>54</sup> Soulignement du COC.

<sup>55</sup> Soulignement du COC.



**23.** Il convient de faire référence à l'article 44/11/12 de la LFP, qui doit être lu conjointement avec l'article 44/11/9 dont l'avant-projet souhaite amender le 1<sup>er</sup> paragraphe en ajoutant la DEIPP parmi les organes auxquels des informations et données à caractère personnel policières peuvent être communiquées, et qui est formulé comme suit :

« §1<sup>er</sup>. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après avis de l'Organe de contrôle :

1<sup>o</sup> les modalités d'accès direct aux données à caractère personnel et informations contenues dans la B.N.G. pour les autorités visées aux articles 44/11/7, 44/11/8 et 44/11/8bis dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales ;

2<sup>o</sup> les modalités d'interrogation directe de la B.N.G. **pour les autorités visées à l'article 44/11/9**, dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales.

§2. Les modalités d'interrogation directe ou d'accès direct, visées au présent article portent au moins sur :

a) le besoin d'en connaître ;

b) les catégories de membres du personnel qui sur la base de l'exécution de leurs missions disposent d'un accès direct à ou d'une possibilité d'interroger directement la B.N.G. ;

c) les traitements automatisés qui sont effectués sur la base des données et informations de la B.N.G. ;

d) l'obligation du respect du secret professionnel par toutes les personnes qui prennent directement ou indirectement connaissance des données et informations de la B.N.G. ;

e) les mesures de sécurité dont notamment :

1<sup>o</sup> la sécurité des infrastructures et des réseaux ;

2<sup>o</sup> l'obligation de journalisation de toutes les transactions et de conserver ces données de journalisation pendant dix ans minimum ;

f) l'obligation de suivre une formation préalablement à l'obtention de l'accès direct ou du droit à l'interrogation directe ;

g) l'évaluation de la fiabilité, du milieu et des antécédents des membres du personnel visés au point b). »

**24.** La lecture conjointe de l'article 44/11/9 §1<sup>er</sup> (modifié) et de l'article 44/11/12 de la LFP implique que les organes et services qui y sont mentionnés – auxquels la DEIPP serait ajoutée vu le projet d'article 47 modifiant l'article 44/11/9 §1<sup>er</sup> de la LFP – peuvent être les bénéficiaires à la fois (1) d'une **communication** des informations et données à caractère personnel policières (provenant de toutes les banques de données policières<sup>56</sup>) et (2) d'une **interrogation directe** de la BNG. Un **accès direct**

<sup>56</sup> Mais pas de la banque de données commune terrorisme et extrémisme étant donné qu'en vertu de l'article 44/11/3<sup>quater</sup> de la LFP, les modalités de la communication des données à caractère personnel et informations extraites d'une banque de données commune sont déterminées par le Roi, voir aussi la Directive commune du 2 février 2021 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, M.B. du 2 février 2021, point II.2.1.

à la BNG pour la DEIPP n'est donc légalement **pas** possible (et ne le serait pas non plus à l'avenir avec le présent avant-projet)<sup>57</sup>.

L'Organe de contrôle ne lit toutefois nulle part une motivation concrète de la raison pour laquelle la DEIPP devrait être reprise à l'article 44/11/9 §1<sup>er</sup> et donc obtenir une possibilité d'interrogation directe de la BNG. Comme le prévoit le projet d'article 21 §1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, 1<sup>o</sup>, la consultation de la GPI par la DEIPP doit<sup>58</sup> en effet obligatoirement passer par le CIEAR, autrement dit par les directions de coordination et d'appui déconcentrées de la police fédérale, qui, comme le précise à juste titre l'exposé des motifs, « *ont en effet un accès complet aux bases de données de la police* »<sup>59</sup>. La DEIPP disposera donc déjà, grâce au rapport administratif du CIEAR – qu'elle aura demandé elle-même au CIEAR ou qui aura déjà été demandé précédemment par la commune et doit être communiqué par la commune à la DEIPP lors de la demande d'avis (cf. le projet d'article 20, 2<sup>e</sup> alinéa, 2<sup>o</sup> lu conjointement avec l'article 21 §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa) – de toutes les informations et données à caractère personnel policières jugées pertinentes, de sorte que le COC ne voit pas pourquoi la DEIPP devrait encore obtenir elle-même un accès direct à la BNG. Il convient aussi de souligner qu'une interrogation directe, contrairement à la communication, intervient **sans** intervention d'un membre des services de police<sup>60</sup>, ce qui implique qu'il faudrait prévoir une motivation et des garanties additionnelles lorsque des organes et organismes tiers externes à la police, comme une DEIPP, peuvent procéder à une interrogation directe. Le COC ne trouve nulle part cette motivation.

**25.** De plus, la distinction entre un accès direct et une interrogation directe se concrétise dans la pratique et sur le plan informatique par deux modules ou applications possibles de la BNG judiciaire, à savoir la « BNG Consultation » d'une part et la « BNG Contrôle » d'autre part. Une interrogation directe a une finalité particulière et limitée qui est décrite à l'article 44/11/4 :

*« §3. Par « interrogation directe », il faut entendre un accès direct limité à tout ou partie des données suivantes :*

- a) l'existence de données sur une personne en application de l'article 44/5, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup>, et §3, 1<sup>o</sup> à 9<sup>o</sup> ;*
- b) la qualification retenue par la police concernant les faits pour lesquels la personne est enregistrée ;*
- c) les données nécessaires pour obtenir plus d'informations auprès de l'autorité compétente ;*
- d) les données relatives aux mesures à prendre pour les personnes visées au point a). »*

<sup>57</sup> Voir aussi la Directive commune du 2 février 2021 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, M.B. du 2 février 2021, point II.3.

<sup>58</sup> Voir aussi l'exposé des motifs, p. 27.

<sup>59</sup> Exposé des motifs, p. 27.

<sup>60</sup> Voir aussi la Directive commune du 2 février 2021 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, M.B. du 2 février 2021, point II.2.2.

Comme nous le disions, cette finalité limitée est concrétisée dans la pratique et sur le plan informatique par un accès à l'application « BNG Contrôle » et a en bref pour but de vérifier lors d'un contrôle sur le terrain si une Mesure À Prendre (MAP) est ouverte pour la personne concernée. L'objectif de l'application « BNG Contrôle » est en effet de permettre de « *déterminer lors d'un contrôle de police si une ou plusieurs mesures (permanentes ou non) doivent être prises à l'égard d'une personne, d'un moyen de transport ou d'un objet* ». La fiche D01 de la directive ministérielle MFO-3 prévoit par ailleurs au titre de conditions d'utilisation que « *l'application 'BNG Contrôle' (et par conséquent toutes les banques de données qui peuvent être consultées par ce biais) est (ou peut être) utilisée uniquement lorsque l'entité contrôlée est présente physiquement. Les potentielles mesures à prendre prescrites doivent en effet pouvoir être mises en œuvre. Par 'entité physiquement présente', on entend l'entité contrôlée qui a été suffisamment localisée dans l'espace que pour pouvoir mettre en œuvre les éventuelles mesures à prendre* »<sup>61</sup>. Il est clair que la DEIPP ou ses membres ne se trouveront en principe jamais dans une telle situation avec une entité physiquement présente, de sorte qu'un accès à l'application « BNG Contrôle » est excessif.

**De l'avis du COC, l'interrogation directe de la BNG qui est prévue pour la DEIPP est donc superflue pour l'exercice de ses tâches et compétences, et dès lors disproportionnée. Le projet d'article 47 modifiant et complétant l'article 44/11/9 §1<sup>er</sup> doit par conséquent être supprimé.**

Pour autant que l'auteur de l'avant-projet juge utile ou nécessaire de reprendre aussi explicitement dans la loi sur la fonction de police la possibilité de (pure) communication d'informations et données à caractère personnel policières par la GPI à la DEIPP, il est préférable de créer un nouvel article 44/11/7bis formulé comme suit : « *Les données à caractère personnel et informations sont communiquées à la Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics visée à l'article 4 de la loi du (DATE) relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics afin de lui permettre d'exercer ses missions légales.* ». Cela évitera de créer un lien avec l'article 44/11/12 de la LFP avec les effets indésirables que nous décrivions aux points 23 et 24 ainsi que dans le présent point.

**26.** À titre purement subsidiaire et pour autant que l'auteur du projet puisse démontrer et motiver la nécessité d'une interrogation directe, il convient en tout cas de souligner que cette possibilité devra le cas échéant être rigoureusement encadrée, comme le prévoit aussi à juste titre la directive ministérielle du 2 février 2021 : « *L'accès direct et l'interrogation directe doivent bien entendu satisfaire aux principes de légalité et de proportionnalité. En vue de s'assurer du respect de ces principes et*

<sup>61</sup> Fiche D01 de la Directive commune MFO-3 du 14 juin 2002 des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative, M.B. du 18 juin 2002, *non publiée*. Traduction libre.

*d'identifier les éléments devant figurer dans l'arrêté royal exigé par l'article 44/11/12 LFP, toute demande devra, au minimum, être accompagnée des informations suivantes :*

- l'identification précise des finalités de chaque traitement de données en ce compris l'accès ;*
- l'identification précise du service demandeur (au sein de l'organisation demanderesse), de son appartenance à la chaîne pénale et de sécurité et du contexte de sa demande ;*
- la motivation opérationnelle, sur la base d'exemples et de processus de travail. »<sup>62</sup>*

Conformément à la « *Procédure de demande et de suivi de l'accès direct ou de l'interrogation directe* », la DEIPP sera invitée à :

- désigner une personne de contact (SPOC) en vue, notamment, d'organiser le dialogue et les rencontres nécessaires au suivi de la demande ;
- transmettre sa demande au(x) ministre(s) compétent(s) avec copie à la Direction de l'information policière et des moyens ICT (DRI) ;
- éventuellement, l'avis du comité de coordination de la police intégrée sera sollicité et les modalités concrètes (fonctionnelles et techniques) de l'accès devront être reprises dans un protocole d'accord à conclure entre la DEIPP et la DRI<sup>63</sup>.

## **PAR CES MOTIFS,**

### **l'Organe de contrôle de l'information policière**

**prie le demandeur de tenir compte des remarques susmentionnées reprises aux points 8 à 26 inclus.**

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 8 novembre 2022.

Pour l'Organe de contrôle,  
Le Président,

(sé.) Philippe ARNOULD

<sup>62</sup> Directive commune du 2 février 2021 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, M.B. 2 février 2021, point II.3.

<sup>63</sup> Directive commune du 2 février 2021 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, M.B. 2 février 2021, point III.5.