



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA220006		29/03/2022

Objet : Avis relatif à un avant-projet de loi modifiant le Code belge de la Navigation concernant la sûreté maritime

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^{er}, 2^e 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 janvier 2022 par le ministre de la mer du Nord, Monsieur Van Quickenborne, à l'Autorité de protection des données (ci-après 'l'APD') en vue d'émettre un avis au sujet du projet de loi modifiant le Code belge de la Navigation concernant la sûreté maritime (ci-après 'le projet de loi').

Vu la transmission, en date du 28 février 2022, de la demande susmentionnée par l'APD à l'Organe de contrôle conformément aux dispositions du protocole de collaboration entre les autorités de contrôle fédérales belges en matière de protection des données.

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

Émet, le 29 mars 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 2016/679¹ et de la Directive 2016/680², le législateur a remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4 §2, quatrième alinéa de la LAPD dispose qu'à l'égard des services de police au sens de l'article 2, 2^o, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle.

2. L'Organe de contrôle doit être consulté lors de la préparation de la législation ou d'une mesure réglementaire ayant trait au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir les articles 59 §1^{er}, 2^e alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice ou *LED*). L'Organe de contrôle a dans ce contexte pour mission d'examiner si l'activité de traitement projetée par les services de police est conforme aux dispositions du Titre 1^{er} (pour les traitements non opérationnels)³ et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴. En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou judiciaire, l'Organe de contrôle émet dès lors des avis soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement ou de la Chambre des Représentants, d'une autorité administrative ou judiciaire ou d'un service de police, concernant toute matière ayant trait à la gestion de l'information policière telle que régie par la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police⁵.

3. Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé 'AIG'), telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale, et de l'Unité d'information des passagers (ci-après dénommée en abrégé 'BELPIU') visée au Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, de la surveillance de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel tel que visé aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police, et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois⁶.

4. Enfin, l'Organe de contrôle est compétent à l'égard du Service Contentieux de l'Administration générale des Douanes et Accises en ce qui concerne les réquisitions adressées par ce service à la BELPIU dans des matières fiscales, et ce en vertu de l'article 281 §4 de la loi générale « *sur les douanes et accises* » du 18 juillet 1977, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2019 « *modifiant diverses dispositions relatives au traitement des données des passagers* ».

II. Objet de la demande

5. Le projet de loi prévoit l'insertion dans le Code belge de la Navigation (ci-après 'le CBN') d'un nouveau chapitre visant une révision en profondeur de la sûreté maritime.

¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données ou « RGPD »).

² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après dénommée « directive Police-Justice » ou *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Article 4 §2, 4^e alinéa de la LAPD.

⁴ Article 71 §1^{er}, 3^e alinéa de la LPD.

⁵ Articles 59 §1^{er}, 2^e alinéa et 236 §2 de la LPD.

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

III. Analyse de la demande

6. La demande d'avis a été adressée par le demandeur en date du 14 janvier 2022 à l'APD, qui l'a transmise à l'Organe de contrôle en date du 28 février 2022. Compte tenu et en dépit de cette transmission tardive, l'Organe de contrôle s'est efforcé de traiter la demande d'avis dans les meilleurs délais.

7. Le projet de loi régit la sûreté maritime en exécution de la réglementation internationale et européenne. Le CBN est modifié par le projet de loi à travers l'insertion d'un nouveau chapitre. L'article 8 du projet remplace le Chapitre 2 du Titre 5 du Livre 2 du CBN. Il insère en particulier les nouveaux articles 2.5.2.75, 5° et 2.5.2.82 à 2.5.2.92 inclus. Ce chapitre prévoit la mise en œuvre du Règlement ISPS et la transposition de la Directive sur la sûreté portuaire. L'article 21 du projet complète le Livre 4 du CBN d'un Titre 6 intitulé « Dispositions particulières pour la mer du Nord », qui insère les nouveaux articles 4.6.1.1 à 4.6.2.2 inclus constituant une *lex specialis* par rapport à la loi relative aux caméras⁷. Ces nouveaux articles introduisent de nouveaux traitements de données à caractère personnel et modifient des traitements existants.

8. Les traitements régis par le projet sont des traitements de données à caractère personnel d'acteurs qui endossent un rôle dans le nouveau régime de la sûreté maritime (comme les membres du personnel concernés, les inspecteurs, etc.). Les traitements ont également trait à des données à caractère personnel dans le cadre du contrôle du respect de l'interdiction de port (telle qu'introduite par la loi sur les stupéfiants⁸). Il est également question des traitements de données biométriques dans le contexte de l'accès aux installations portuaires ou aux réseaux et systèmes informatiques ou du démarrage de machines cruciales. Enfin, le projet introduit aussi des traitements à la lumière de l'utilisation de caméras de surveillance en mer du Nord.

9. L'auteur du projet de loi indique que les ports et installations portuaires permettent à la criminalité organisée de faire entrer en Belgique toutes sortes de produits, ce qui peut avoir pour effet de perturber l'économie normale du pays. Il épingle par ailleurs la nécessité de mieux protéger les navires belges du terrorisme et de la piraterie. Le projet de loi veut en outre remédier au vide juridique qui entoure la sécurité et l'utilisation de caméras en mer du Nord.

10. Selon l'exposé des motifs, il était temps de revoir la réglementation actuelle en matière de sûreté maritime vu les problèmes mis au jour par une enquête menée auprès des acteurs de la sécurité maritime, comme la structure obsolète de la sûreté maritime en Belgique, la sécurisation insuffisante des ports et installations portuaires, la difficulté de contrôler le respect de l'interdiction de port et le manque/l'absence d'un cadre légal réglementant la vidéosurveillance dans la partie belge de la mer du Nord. Le projet de loi veut donc recourir à des applications technologiques pour optimiser la sûreté maritime (et le contrôle) afin de lutter contre la prolifération de la criminalité.

⁷ Loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

⁸ Loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes.

IV. Base légale

11. Le cadre légal pertinent dans le contexte du projet de loi se compose de législation internationale, européenne et nationale.

12. Au niveau international, il s'agit de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (ci-après 'la Convention SOLAS') et du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ci-après 'le Code ISPS').

13. La réglementation européenne à prendre en compte est le Règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 *relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires* (ci-après 'le Règlement ISPS'), dont l'objectif est d'obliger les États membres de l'Union européenne à appliquer correctement le Code ISPS.

14. Étant donné que le Code ISPS et le Règlement ISPS se limitent aux mesures de sécurité à bord des navires et dans les installations portuaires, la Commission européenne a estimé que les mesures requises devaient également être prises dans les zones environnantes afin d'optimiser et de garantir la sécurité des industries maritimes. Ce constat a conduit à l'élaboration de la directive 2005/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 *relative à l'amélioration de la sûreté des ports* (ci-après 'la Directive sur la sûreté portuaire').

15. Le Règlement ISPS et la Directive sur la sûreté portuaire ont été mises en œuvre en Belgique par la loi du 5 février 2007 *relative à la sûreté maritime* et l'arrêté royal du 21 avril 2007 *relatif à la sûreté maritime*. La loi susmentionnée du 5 février 2007 a été abrogée et intégrée au Code belge de la Navigation.

16. L'Organe de contrôle a identifié dans le projet de loi diverses imprécisions et effectué certains constats qui seront évoqués et exposés ci-après.

17. Les articles 2.5.2.5 à 2.5.2.14 du projet ont trait aux Autorités. L'article 2.5.2.11 traite de la désignation du *PSO*⁹. Le premier paragraphe de cet article est formulé en ces termes : « *Si le port dispose d'un capitaine de port conformément à la réglementation régionale, le capitaine de port est désigné comme PSO. S'il n'y a pas de capitaine de port pour un port, le directeur coordonnateur de la police fédérale du département concerné est le PSO. ...* ». L'article 2.5.2.88 §2 dispose ensuite que les données suivantes du *PSO* sont traitées : les nom et prénoms, le numéro de Registre national pour les Belges, les date de naissance et adresse pour les non-Belges, l'adresse e-mail et la photo. Si le *PSO* est un directeur coordonnateur de la police fédérale, l'Organe de contrôle souhaite se rallier à la remarque formulée par l'APD concernant le numéro de Registre national. L'utilisation du numéro de Registre national est réglementée de manière contraignante par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*. L'utilisation du numéro de Registre national n'est permise que moyennant une autorisation préalable, délivrée soit par le ministre de l'Intérieur, soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. De plus, il convient de veiller conformément à l'article 87 du RGPD à ce que l'utilisation du Registre national soit limitée aux cas dans lesquels elle est

⁹ Le *PSO* est l'agent de sûreté portuaire visé à l'article 9 de la Directive sur la sûreté portuaire.

strictement nécessaire et à ce que des mesures techniques et organisationnelles encadrent dûment son utilisation sécurisée.

18. L'article 2.5.2.89 §1^{er} du projet, qui porte sur l'accès aux données à caractère personnel, est formulé comme suit : « *Les membres de l'ANSM, du CLSM concerné, de la Cellule de la sûreté maritime, du ministère public, des services de renseignement et des services d'inspection visés à l'article 4.2.4.4¹⁰ ont accès aux données visées à l'article 2.5.2.88¹¹ et aux fins visées à l'article 2.5.2.86¹².* ». Les services de police ne relèvent pas du paragraphe 1^{er} de cet article, ce qui soulève de l'avis de l'Organe de contrôle quelques questions étant donné que l'une des finalités énumérées à l'article 2.5.2.86 consiste à détecter, poursuivre et sanctionner les **actions illicites**, ce qui ne semble pas être une fin visée par les responsables du traitement énumérés à l'article 2.5.2.91. Le projet définit en ces termes une action illicite : « *toute action qui, compte tenu de sa nature ou de son contexte, pourrait causer des dommages aux navires de mer du trafic maritime international et national, aux passagers ou à la cargaison, ou aux ports ou installations portuaires concernés, y compris l'utilisation de navires de mer pour faire entrer ou sortir de Belgique des articles ou produits interdits via les ports et installations portuaires ou pour permettre à des personnes ou des animaux d'embarquer ou de débarquer sans autorisation, ou toute activité connexe* ». La teneur de la notion d'« action illicite » n'est pas tout à fait claire aux yeux de l'Organe de contrôle. On peut en tout cas conclure/déduire de la définition qu'elle inclut certains délits et infractions étant donné que l'exposé des motifs cite les activités suivantes comme étant illicites : le terrorisme, la piraterie, l'espionnage, le sabotage, le trafic de drogue, le commerce de produits de contrefaçon, le trafic d'êtres humains et le commerce illégal d'animaux exotiques. Les finalités susmentionnées cadrent (du moins en partie) dans les objectifs et les missions légales des services de police, de sorte que les traitements effectués dans ce contexte policier doivent être effectués conformément à la réglementation qui s'y applique¹³. L'Organe de contrôle est d'avis que la notion d'« action illicite » doit être mieux définie étant donné qu'elle est actuellement formulée de manière trop large et donc trop imprécise. Il convient par ailleurs de faire davantage la clarté sur le contexte policier. L'Organe de contrôle ne voit en effet pas pourquoi les services de police ne disposeraient pas dans le cadre de leurs finalités/compétences d'un accès (partiel) aux données (à caractère personnel) se trouvant sur la plateforme ISPS. Le COC recommande de mieux formuler l'article 2.5.2.89 dans le projet, de manière à établir clairement quels acteurs peuvent consulter la plateforme ISPS et à quelles fins. Un accès différencié à la plateforme sur la base de la fonction (policrière) d'une personne est en tout état de cause vivement recommandé. Le COC déduit de l'exposé des motifs et du projet que l'ANSM¹⁴ est le responsable du traitement et le gestionnaire de cette plateforme. C'est donc à cette autorité de prévoir ces accès différenciés.

19. L'article 2.5.2.89 §2 du projet est formulé en ces termes : « *Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, seuls le responsable du traitement, le sous-traitant et les services de renseignement et la police fédérale et locale ont accès aux données biométriques.* ». Les articles 2.5.2.84 et suivants du projet détaillent les modalités du traitement des données biométriques. L'article susmentionné est suivi de l'article 2.5.2.85 qui traite de la reconnaissance d'un sous-traitant pour les données biométriques. Le paragraphe 3 de

¹⁰ Ces services d'inspection sont : les membres du personnel de l'Administration générale des Douanes et Accises du SPF Finances, les membres du personnel du Ministère de la Défense, les membres du personnel d'un gestionnaire des voies navigables ou d'un port désignés par l'Autorité Nationale de Sûreté Maritime, la DGCC (actuellement le Centre de crise National ou NCCN) et les capitaines de port, les membres du personnel de l'autorité compétente désignés par le Roi et assermentés à cette fin qui siègent en tant que membres effectifs ou suppléants ou sont employés au sein des organes visés à l'article 2.5.2.5 §2.

¹¹ L'Organe de contrôle présume que le projet fait erronément référence à l'article 2.5.2.84 étant donné que c'est l'article 2.5.2.88 qui énumère les données à traiter.

¹² L'Organe de contrôle présume que le projet fait erronément référence à l'article 2.5.2.82 étant donné que c'est l'article 2.5.2.86 qui traite des finalités.

¹³ À savoir le Titre II de la LPD juncto le Chapitre IV, Section 12 de la LFP concernant la gestion de l'information.

¹⁴ 'ANSM' est l'acronyme désignant l'Autorité Nationale de Sûreté Maritime.

cet article dispose : « *Les données biométriques ne peuvent être traitées que via des systèmes qui sont conformes aux conditions suivantes : 1° lors de la collecte initiale des données biométriques d'un individu, les caractéristiques individuelles et uniques des données brutes doivent être converties en informations codées, après quoi les données brutes sont immédiatement effacées ; 2° lors de la vérification de l'identité de l'individu, il est seulement vérifié si les données collectées au cours du processus de vérification correspondent aux données stockées lors de la collecte initiale ; 3° le stockage des informations codées est uniquement conservé sur un support de stockage durable qui est conservé par l'individu et aucun stockage sur les bases de données du sous-traitant n'est autorisé.* ». Selon l'interprétation que l'Organe de contrôle confère à cet article, des données biométriques sont bel et bien traitées étant donné qu'il faut pouvoir vérifier si une personne peut accéder à certains lieux/machines. Cela présuppose l'utilisation d'un système équipé d'un logiciel de vérification capable d'effectuer une comparaison un à un entre les données biométriques se trouvant sur le template de l'utilisateur et les données biométriques (également codées) stockées dans une banque de données. À supposer que la police ait accès à cette banque de données, il n'est absolument pas clair de quelle manière ni selon quelles modalités. Par ailleurs, l'identité du gestionnaire/responsable du traitement de cette banque de données n'est pas clairement établie. L'Organe de contrôle demande donc quelques précisions à ce sujet.

20. Les articles 2.5.2.82 à 2.5.2.83 inclus ont trait aux caméras de surveillance installées par les exploitants de ports ou d'installations portuaires. Or, il est difficile de déduire du projet si les services de police y auraient accès en temps réel. En conséquence, trois scénarios sont possibles.

Le scénario 1 est la situation dans laquelle les services de police disposeraient d'un accès en temps réel occasionnel aux images et ne procéderaient pas à leur enregistrement. Dans ce cas, l'article 9 de la loi relative aux caméras s'applique¹⁵.

Le scénario 2 est le cas dans lequel il est recouru à l'accès susmentionné reposant sur la loi relative aux caméras, mais où les images sont directement et par ailleurs systématiquement accessibles dans l'environnement de police, mais sans qu'il ne soit possible de les enregistrer ni de les manipuler. Dans un tel cas, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de greffer entièrement le traitement sur les dispositions de la LFP. La visualisation systématique et permanente des images par la police constitue en effet également un traitement en soi, même si les images ne sont pas enregistrées. De plus, greffer l'utilisation des caméras sur la LFP permettrait de créer une certaine transparence pour le citoyen¹⁶.

Le troisième scénario implique que les services de police visualiseraient les images en temps réel et procéderaient également à leur enregistrement. Dans une telle situation, les articles 25/1 et suivants de la LFP trouvent application.

Les auteurs du projet se doivent de préciser le scénario qui est visé en l'occurrence étant donné que ce point doit être clair pour les sujets de droit. Les sujets de droit doivent savoir de quelle législation l'utilisation des caméras relèvera. Étant donné que cette partie du projet de loi manque de clarté, le COC n'est pas en mesure d'en évaluer raisonnablement la licéité ni la proportionnalité.

21. Comme nous le disions, l'article 21 introduit une *lex specialis* par rapport à la loi relative aux caméras du 21 mars 2007. Le champ d'application a trait à l'installation de caméras de surveillance (fixes et mobiles) en mer du Nord par des personnes privées et des autorités. L'article 4.6.1.6 §1^{er} relatif à l'utilisation de caméras fixes dans la mer territoriale est formulé en ces termes : « *L'initiative*

¹⁵ Sauf dans le contexte des sociétés de transport public, mais cette situation ne s'applique pas en l'occurrence.

¹⁶ Étant entendu que le citoyen devra encore toujours s'adresser à la SNCB en sa qualité de responsable du traitement vu que c'est là que les images sont enregistrées, et que les délais de conservation de la loi relative aux caméras restent applicables.

d'installer une ou plusieurs caméras fixes est prise par le responsable du traitement, qui ne peut être qu'une autorité publique. ». Le paragraphe 5 de cet article dispose que la visualisation de ces images en temps réel n'est autorisée que par les services visés à l'article 4.2.4.4/1. La police fédérale fait partie de ces services, de sorte que l'Organe de contrôle en conclut que la police fédérale peut accéder en temps réel aux images de caméras installées par d'autres responsables du traitement. Le COC tient toutefois à souligner que si cet accès implique également l'enregistrement des images auprès des services de police eux-mêmes, la section de la LFP relative à l'utilisation visible de caméras – à savoir les articles 25/1 et suivants de la LFP – trouve application. Si les services de police disposent uniquement d'un accès en temps réel, n'enregistrent pas les images mais visualisent comme indiqué plus haut les images de manière systématique et permanente, il est selon le COC préférable d'organiser également le traitement conformément aux dispositions de la LFP.

22. Les remarques qui précèdent concernant les caméras fixes s'appliquent également aux articles 4.6.1.7 et suivants relatifs à l'utilisation de caméras mobiles dans la mer territoriale.

L'Organe de contrôle préconise en d'autres termes d'apporter un certain nombre de précisions et de faire référence lorsque c'est nécessaire aux dispositions relatives à l'utilisation de caméras telles que prévues dans la LFP.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

prie le demandeur de donner suite aux remarques susmentionnées.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 29 mars 2022.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président,

(s.) Philippe ARNOULD