



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
/	DA220024		18.08.2022

Objet : Avis relatif à trois projets d'accords d'exécution et un projet d'arrangement d'exécution du Traité du Benelux du 23 juillet 2018 en matière de coopération policière

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 demande de la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique reçue le 6 juillet 2022.

Vu le rapport de Messieurs Frank Schuermans et Koen Gorissen, tous deux membres-conseillers de l'Organe de contrôle.

Émet, le 18 août 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 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^o, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle. Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est compétent également lorsque 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^{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. 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 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

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

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

³ Article 4 §2, 4^e alinéa de la LPD.

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

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

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. La demande d'avis a trait à trois projets d'accords d'exécution et un projet d'arrangement d'exécution du Traité « *entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas en matière de coopération policière* » conclu le 23 juillet 2018 (ci-après 'le Traité de police'⁷). Le projet de loi « *portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas en matière de coopération policière, et ses annexes, faits à Bruxelles le 23 juillet 2018* » (ci-après 'la loi d'assentiment') a été adopté par la Chambre des Représentants le 4 mars 2021 et soumis à la sanction royale, mais la loi n'a pas encore été publiée à la date du présent avis.

6. Le Traité de police remplacera le Traité du Benelux du 8 juin 2004 conclu entre les trois mêmes pays en matière d'intervention policière transfrontalière. Ce dernier est modernisé et élargi à différents égards. Pour le présent avis, un aspect important réside dans le fait que le nouveau Traité de police du 23 juillet 2018 prévoit notamment une extension des possibilités de coopération policière transfrontalière entre les Parties Contractantes⁸ et, partant, de nouvelles possibilités sur le plan de l'échange d'informations policières et de données à caractère personnel en vue de la prévention et de la détection des infractions pénales et d'enquêtes en la matière ainsi que du maintien de l'ordre public et de la sécurité publique (article 2 du Traité de police).

7. En ce qui concerne l'échange d'informations policières et de données à caractère personnel, le Traité de police prévoit que les 'services compétents' (les services de police) des trois pays peuvent se communiquer mutuellement des (listes de) 'données d'immatriculation' de manière à ce que le service de police (ou tout autre service compétent) qui les reçoit puisse les lier à son propre système

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

⁷ Comme indiqué dans les projets d'accords d'exécution et le projet d'arrangement d'exécution.

⁸ Cette terminologie est utilisée tant dans le Traité de police que dans les accords d'exécution.

ANPR en tant que 'données de référence' pour la comparaison automatisée en vue de l'acte d'information demandé par le service de police qui fournit les données à l'égard des personnes ou objets faisant l'objet d'un signalement international ou national (article 13 du Traité de police).

8. Par ailleurs, les services de police des trois pays pourront procéder à une 'interrogation' (sur la base d'un système de concordance) de leurs banques de données policières respectives ou à une 'consultation' des banques de données et des banques de données qui ne sont pas gérées par les services de police mais auxquelles les services de police ont directement accès, à condition que cela se fasse dans un poste de police commun ou lors de patrouilles mixtes ou de contrôles communs (articles 14, 15 et 16 du Traité de police). Le Traité de police prévoit en outre, pour favoriser la coopération policière entre ces pays du Benelux, une possibilité d'utilisation commune des officiers de liaison dans des pays tiers ou auprès d'organisations internationales (article 28 du Traité de police).

9. En ce qui concerne l'échange susmentionné d'informations et de données à caractère personnel (données policières), l'entrée en vigueur du Traité est associée à un accord d'exécution dans lequel les Parties Contractantes fixent les conditions et modalités nécessaires. En ce qui concerne l'utilisation commune des officiers de liaison, l'entrée en vigueur du Traité est également soumise à la condition que les modalités de cette collaboration soient définies dans un arrangement d'exécution (article 62 du Traité de police).

La demande d'avis n'a pas trait à l'application ni à la mise en œuvre de l'article 14 du Traité de police qui prévoit la possibilité d'une interrogation *hit/no hit* des banques de données policières. L'Organe de contrôle en déduit qu'il n'a pas (encore) été conclu d'accord d'exécution pour ce traitement (cet échange) de données, ou qu'il n'a pas encore été établi de projet définitif. Par ailleurs, les accords d'exécution des articles 13, 15 et 16 du Traité de police sont (provisoirement) conclus uniquement entre la Belgique et les Pays-Bas. Le Grand-Duché de Luxembourg n'est donc pas (encore) partie à ces trois accords d'exécution, mais est par contre partie à l'arrangement d'exécution relatif à l'utilisation commune des officiers de liaison dans des pays tiers ou auprès d'organisations internationales, telle que visée à l'article 28 du Traité de police.

III. Analyse de la demande

1. Remarques générales

10. Les trois accords d'exécution sont axés sur l'échange d'informations opérationnelles et de données à caractère personnel (données policières), de sorte que l'activité de traitement a respectivement trait à :

- l'échange de données de référence en vue de la comparaison de données d'immatriculation de véhicules au moyen de l'utilisation de systèmes de caméras *ANPR* (exécution de l'article 13 du Traité de police) ;
- la consultation des banques de données policières respectives dans un poste de police commun (exécution de l'article 15 du Traité de police) ;
- la consultation des banques de données policières respectives et des banques de données non policières auxquelles la police a accès – à savoir les banques de données qui sont gérées par d'autres instances mais auxquelles les services de police ont légalement accès, comme le Registre national – lors de patrouilles mixtes et de contrôles communs (exécution de l'article 16 du Traité de police).

1.1. Définitions

11. Le projet d'article 2 de l'accord d'exécution relatif aux listes *ANPR* (article 13 du Traité de police) définit quelques notions, dont notamment, comme aux points d) et e), ce qu'il faut entendre par 'hit' et par 'hit validé'. On parle de 'hit' en présence d'un résultat positif de la comparaison des données de passage avec les données de référence reçues d'un service compétent d'une autre Partie⁹. Contrairement à l'article 13 du Traité de police, l'accord d'exécution définit également ce que l'on entend par 'hit validé', à savoir « *un 'hit' qui a été validé visuellement par le service compétent qui a reçu et utilisé les données de référence* ». Toutefois, cette définition ne précise pas ce qu'il faut entendre par 'validation', si ce n'est que cette validation est visuelle, et est donc le résultat d'une évaluation humaine. Le Traité de police ne consacre lui non plus aucune attention au contenu de cette phase du processus de traitement.

12. La 'validation' d'un 'hit' n'est cependant, du moins selon le droit policier belge, qu'un seul critère d'un cadre d'évaluation plus large du processus de traitement. Il s'agit d'un contrôle de qualité (de l'exactitude) des données qui doit être réalisé en marge du contrôle de la conformité à la loi de l'enregistrement des données (à caractère personnel). En effet, ce n'est pas parce que les données sont 'correctes' et 'actuelles' ('validation') que leur traitement est licite pour autant. La réponse à cette dernière question dépend des circonstances et conditions dans lesquelles les données à caractère personnel peuvent être traitées par la police (le service compétent) en vertu du droit national. Il s'agit donc en réalité de trois critères cumulatifs constituant une évaluation en trois phases :

- un 'hit' ;
- un contrôle de qualité (validation ou correspondance) ;
- un contrôle de la conformité à la loi.

13. Nécessairement, la conformité à la loi du traitement des données à caractère personnel (les 'données de référence') est examinée par le service compétent qui fournit les données (le service de

⁹ Comme le stipule l'article 13.3 du Traité de police.

police belge) préalablement au transfert effectif, de sorte que le service compétent de l'autre Partie Contractante qui reçoit les données peut se fier non seulement à l'exactitude des données, mais aussi à la licéité de leur traitement. Ce processus de traitement est essentiel et est également décrit à l'article 7.2 du Traité de police. Cela devrait être (plus) clairement décrit à l'article 20 de l'accord d'exécution, qui ancre le respect des principes fondamentaux du droit à la protection des données. Le projet d'article 20.1 fait référence dans des termes généraux au cadre légal national, alors que le point 2 du même article se limite à exiger que les données soient correctes et que les données erronées soient corrigées par le service compétent qui fournit les données. L'Organe de contrôle est par conséquent d'avis que l'évaluation de la licéité doit également être prévue explicitement dans l'accord d'exécution (à l'article 20). Il s'agit là en effet de la première condition (préliminaire), et de la condition fondamentale, au traitement des données policières. L'absence d'une base légale n'est pas sans (lourdes) conséquences pour la personne concernée qui fait l'objet d'une intervention de police (en raison des faux positifs et de l'illicéité de l'acte de suivi). Naturellement, le COC tient compte de la possibilité que dans les cas urgents, les données d'immatriculation soient transmises en attendant la réalisation complète de l'évaluation en trois phases¹⁰.

14. Selon ce même projet d'article 2 de l'accord d'exécution, le processus de validation (contrôle de qualité) est réalisé par le « *service compétent qui a reçu et utilisé les données de référence* ». À la lumière des remarques qui précèdent, le COC ne voit pas exactement comment le service compétent néerlandais pourrait y procéder, ni comment il y procédera dans la pratique. À moins que ce processus de traitement ne doive encore être détaillé dans une directive ou un protocole ?

1.2. Champ d'application de l'accord d'exécution relatif aux listes ANPR

15. Le champ d'application de cet accord d'exécution n'est pas assez clairement délimité et peut à tout le moins faire l'objet d'une (trop) large interprétation. Bien qu'il soit clair qu'il s'agit par essence de la fourniture de données de référence en vue d'une comparaison automatisée de données d'immatriculation, le COC ne voit pas exactement en quoi ce traitement ANPR diffère de la (des) méthode(s) de communication (internationale(s)) existante(s) pour l'échange de ces données (de référence) et les actes de suivi. Selon la deuxième phrase de l'article 13.2 du Traité de police, cet échange de données a trait à des « *personnes ou objets qui font l'objet d'un signalement international ou si la Partie Contractante destinataire dispose d'une base légale pour effectuer l'acte de suivi demandé, même sans signalement international* ». Selon la demande d'avis, cet accord d'exécution a « *pour objectif de déterminer les modalités de l'échange de données de référence ('blacklists') entre la Belgique et les Pays-Bas en vue de la comparaison automatisée avec des données des systèmes de caméras ANPR, comme prévu à l'article 13 du Traité* ». Le projet d'article 4 de l'accord d'exécution

¹⁰ Avis d'initiative CON20010 du 18 août 2022 de l'Organe de contrôle « *relatif à la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, et plus précisément aux interconnexions et corrélation avec les banques de données techniques locales et nationales* », Intranet GPI, Sharepoint, RegPol.

traduit cela concrètement comme suit : « *La fourniture de données de référence sur la base de l'article 13 du Traité de police peut avoir lieu sur une base structurelle, à savoir au moins une fois par jour ouvrable, sauf accord contraire entre les services compétents concernés, ou sur une base ad hoc pour une utilisation dans le cadre d'une action spécifique, dans le cadre de laquelle les données de référence reçues peuvent être utilisées pour une période n'excédant pas 48 heures.* ». Ensuite, les projets d'articles 5 et 6 de l'accord d'exécution visent respectivement l'utilisation de « *propres listes de données de référence tirées du SIS* » et le fait que « *les listes propres de données de référence composées par les Parties au moyen de données du SIS ne sont pas communiquées entre elles en tant que telles* ». Il faut donc apparemment en conclure qu'il s'agit (également), ou qu'il peut s'agir, de listes dites *ad hoc*, jusqu'à un certain point comparables à la composition de listes *ad hoc*, en ce qui concerne la police belge, pour lesquelles la base légale est prévue à l'article 44/11/3 *decies* §4 de la LFP¹¹.

16. L'accord d'exécution semble, encore que ce ne soit pas clair, (pouvoir) avoir trait à une combinaison de signalements internationaux et nationaux et/ou de personnes ou objets (véhicules) qui ne doivent pas faire en tant que tel(le)s l'objet d'un signalement national, mais qui ont été enregistré(e)s auprès d'un service compétent (service de police) en relation avec un délit donné (par exemple en matière de stupéfiants) et qui sont placé(e)s sur une liste *ad hoc*, par exemple dans le cadre d'une action conjointe transfrontalière. Il ne semble donc pas exclu que ces personnes ou véhicules (données d'immatriculation) puissent aussi figurer sur une liste SIS, mais sans être en relation avec un phénomène transfrontalier donné, mais que ces données soient placées sur une liste *ad hoc* dans le cadre d'une action spécifique ou d'un phénomène donné en vue de la mise en œuvre, en l'occurrence, d'une politique d'action et d'intervention commune à la lumière de l'exécution du Traité de police. Si tel est l'objectif, ce que le COC pourrait comprendre, le régime SIS ne semble pas viser cette situation en tant que telle. À première vue, l'objectif (spécifique) commun ne peut donc pas être atteint efficacement sur la base du signalement sur une liste SIS, alors que cela semble (pouvoir) être le cas.

Cependant, bien que le type de données 'données d'immatriculation' ou 'plaque d'immatriculation du véhicule' ne soit en effet pas explicitement mentionné parmi les catégories de données du régime SIS¹², il apparaît tout de même que ce régime tient compte, pour le signalement et la politique d'action, de l'utilisation de systèmes de caméras *ANPR* pour la recherche de 'hits' des signalements

¹¹ Et la fiche C02 – non publiée pour des raisons opérationnelles et stratégiques – de la directive commune MFO-3 des Ministres de la Justice et de l'Intérieur du 14 juin 2002 « *relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative* » (M.B. 16 juin 2002).

¹² Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 « *sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)* » et Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 « *sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission* ».

internationaux¹³. Il ne semble donc pas exclu que les (mêmes) données de référence, qui sont mentionnées dans le projet d'article 14 de l'accord d'exécution, et l'acte de suivi puissent également être repris dans le signalement SIS. C'est au moins explicitement le cas pour 'le motif d'enregistrement' et 'l'acte de suivi' ('l'action à entreprendre en cas de hit'). L'exposé des motifs de la loi d'assentiment du Traité de police énumère en effet les exemples suivants d'un 'acte de suivi' : une arrestation ou un contrôle¹⁴. Il s'agit là de deux exemples des mesures à prendre qui sont également prévues dans le régime SIS (et donc dans le signalement).

17. Il convient d'éviter que les mêmes données à caractère personnel fassent l'objet d'un double traitement alors qu'elles sont déjà (ou peuvent déjà être) échangées par le biais des canaux d'information existants pour atteindre le même résultat. Si le même résultat ne peut pas être atteint – ce à quoi l'accord d'exécution semble offrir une solution –, l'enregistrement des données de référence sur une liste *ad hoc* temporaire (48 heures) dans le cadre d'une action policière donnée semble compréhensible et proportionnel, en supposant que ces données soient, en ce qui concerne la liste *ad hoc* belge, traitées conformément à la LFP et à la fiche C02 non publiée de la directive MFO-3¹⁵¹⁶.

18. Comme le stipule l'article 3 du Traité de police, le Traité revêt un caractère complémentaire par rapport aux cadres juridiques existants régissant le traitement (et donc l'échange) de données policières. Il doit donc être clair que l'échange de données en vertu du Traité de police se distingue en tant que *lex specialis* des autres instruments juridiques européens ou internationaux sur les aspects poursuivant (pour ainsi dire) la même finalité. Cela doit ressortir clairement de l'accord d'exécution. Autrement dit, l'accord d'exécution doit spécifier clairement pourquoi les données figurant sur les listes internationales ne permettraient pas d'atteindre la finalité visée par l'accord d'exécution, de sorte que l'utilisation de listes *ad hoc* (spécifiques) pourrait se justifier¹⁷. L'accord d'exécution n'est pas suffisamment explicite sur ce point. Un moyen de contribuer à faire la clarté dans ce contexte, dans l'hypothèse où il est en effet question de l'utilisation de listes *ad hoc* spécifiques, serait de reprendre également ce terme dans les définitions du projet d'article 2 de l'accord d'exécution, et de le définir clairement.

¹³ Décision d'exécution de la Commission du 26 février 2013 « relative au manuel Sirene et à d'autres mesures d'application pour le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) », point 9, et article 12.7 du Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018.

¹⁴ Doc. Parl. *Chambre* 2019-2020, n° 55-1440/001, 17.

¹⁵ Fiche C02 de la directive commune MFO-3 des Ministres de la Justice et de l'Intérieur du 14 juin 2002 « relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative » (M.B. 16 juin 2002). Voir concrètement l'avis d'initiative CON20010 du 18 août 2022 de l'Organe de contrôle « relatif à la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, et plus précisément aux interconnexions et corrélation avec les banques de données techniques locales et nationales », p. 14, Intranet GPI, Sharepoint, RegPol.

¹⁶ Et la directive contraignante commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur « relative aux modalités relatives à l'interconnexion des banques de données visées à l'article 44/2 entre elles ou avec d'autres banques de données auxquelles les services de police ont accès par ou en vertu de la loi ou de traités internationaux liant la Belgique » (M.B. 4 août 2021). Voir aussi l'avis d'initiative CON20010 du 18 août 2022 de l'Organe de contrôle « relatif à la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, et plus précisément aux interconnexions et corrélation avec les banques de données techniques locales et nationales », Intranet GPI, Sharepoint, RegPol.

¹⁷ Avis d'initiative CON20010 du 18 août 2022 de l'Organe de contrôle « relatif à la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, et plus précisément aux interconnexions et corrélation avec les banques de données techniques locales et nationales », p. 14, Intranet GPI, Sharepoint, RegPol.

1.3. Modalités de la consultation des données dans un poste de police commun ou lors de patrouilles mixtes ou de contrôles communs

19. L'exposé des motifs de la loi d'assentiment souligne dans le cadre d'une patrouille mixte ou d'un contrôle commun l'importance de pouvoir consulter les banques de données (policières) respectives. Il précise qu'il s'agit de « *banques de données pouvant être consultées dans des véhicules de police, au moyen d'une application mobile ou statique* »¹⁸. On peut se demander si – et, si oui, dans quelle mesure – le législateur pense ici aux applications 'FOCUS@GPI' et 'POLICESEARCH GPI'. Soyons clairs sur le fait que l'Organe de contrôle émet le cas échéant en la matière les réserves qui s'imposent, dès lors qu'il subsiste encore de nombreuses imprécisions juridiques et pratiques quant au fonctionnement effectif et à la conformité à la loi de ces applications/banques de données. En d'autres termes, nombre d'aspects doivent encore être résolus et/ou ajustés pour mettre ces applications en conformité avec le Titre 2 de la LPD et la LFP avant qu'elles ne puissent faire l'objet d'un usage opérationnel dans un contexte purement belge, et a fortiori dans un contexte international comme en l'occurrence dans le cadre d'une coopération avec les Pays-Bas (et le cas échéant par la suite avec le Luxembourg).

2. Remarques concrètes par accord d'exécution

2.1. L'accord d'exécution relatif aux listes ANPR (art. 13 du Traité)

20. Le projet d'article 2 de l'accord d'exécution définit le terme 'données de référence' comme étant des « *données et informations personnelles utilisées comme référence à des fins de comparaison automatisée avec les données de passage* ». Bien que le champ d'application de cet accord d'exécution se limite à la mise en œuvre de l'article 13 du Traité de police, à savoir la comparaison de données d'immatriculation de véhicules, il est indiqué à la lumière du principe de légalité (et notamment de la prévisibilité) de compléter la définition en y ajoutant la catégorie de données à caractère personnel entrant en ligne de compte en l'occurrence, à savoir, à titre de suggestion, celles « *ayant trait à des personnes ou objets qui font l'objet d'un signalement international ou d'un signalement sur la base d'un signalement national conformément au droit national* ». Cela clarifie et concrétise la condition imposée par l'article 13 du Traité de police, selon laquelle le système belge ne permet pas qu'une personne fasse l'objet d'un signalement national sur la base de la plaque d'immatriculation d'un véhicule sans que cette personne et la plaque d'immatriculation et/ou le véhicule ne répondent en soi aux critères justifiant un signalement en vertu de la LFP et de la fiche C02 de la directive MFO-3¹⁹. Comme l'exige l'article 13.3 du Traité de police, le signalement national doit se fonder sur le droit national. Contrairement à ce qu'il fait pour l'échange des données de référence, le Traité n'offre donc

¹⁸ Doc. Parl. *Chambre* 2019-2020, n° 55-1440/001, 21.

¹⁹ Cf. l'avis d'initiative CON20010 du 18 août 2022 de l'Organe de contrôle « *relatif à la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, et plus précisément aux interconnexions et corrélation avec les banques de données techniques locales et nationales* », p. 14, Intranet GPI, Sharepoint, RegPol.

pas de fondement juridique pour le signalement de personnes, ni de la plaque d'immatriculation d'un véhicule, s'il n'est pas satisfait aux conditions justifiant un signalement.

21. Le COC est par ailleurs d'avis, comme indiqué au point 13 du présent avis, que l'accord d'exécution doit spécifier plus explicitement que la fourniture des données de référence doit être licite. Concrètement, on pourrait par exemple insérer après le point 1 du projet d'article 3 de l'accord d'exécution la disposition suivante (ce qui nécessiterait de modifier la numérotation de cet article) :
« Il sera uniquement fourni au service compétent d'une autre Partie Contractante participante des données de référence qui, au moment de la fourniture, sont en conformité avec le traitement des données à caractère personnel sur la base du droit national. ». Il s'agit là de la première phase du contrôle qui doit nécessairement (et légalement) précéder la fourniture des données de référence, comme exposé au point 12 du présent avis²⁰. De cette manière, la Partie Contractante qui reçoit les données peut avoir la certitude que les données ont été et sont au moins fournies de manière licite²¹.

22. Les articles 15, 18 et 20 prévoient des points de contact nationaux des Parties Contractantes dont les noms et les coordonnées seront échangés. L'Organe de contrôle souhaite lui aussi toujours être tenu au courant des noms et coordonnées des points de contact nationaux belges ainsi que, sans retard, des modifications éventuelles à cet égard.

Le projet d'article 22.9 de l'accord d'exécution prévoit en outre une première évaluation deux ans après son entrée en vigueur, et au moins tous les cinq ans par la suite. L'Organe de contrôle prie le demandeur de le tenir informé des évaluations.

23. Pour le reste, l'Organe de contrôle n'a pas de remarques particulières à formuler.

2.2. L'accord d'exécution relatif à la consultation des banques de données policières : le poste de police commun (art. 15 du Traité de police)

24. En vertu du projet d'article 1.b, lu conjointement avec l'annexe 6 du Traité de police, la Banque de données nationale générale (BNG), les banques de données de base et les banques de données particulières peuvent être consultées. Le projet d'article 4.4 de l'accord d'exécution stipule par contre que les ensembles de données *« indiqués dans l'annexe du présent Accord d'exécution »* sont accessibles pour consultation. Le COC constate que les banques de données particulières ne sont **pas** mentionnées dans cette annexe de l'accord d'exécution comme étant des 'ensembles de données accessibles'. Le COC en déduit que les banques de données particulières ne sont donc pas accessibles

²⁰ Voir COC : avis d'initiative CON20010 du 18 août 2022 de l'Organe de contrôle *« relatif à la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, et plus précisément aux interconnexions et corrélation avec les banques de données techniques locales et nationales »*, Intranet GPI, Sharepoint, RegPol.

²¹ La réception des données est en effet régie par le droit national de la Partie Contractante qui reçoit les données (art. 13.4 du Traité de police).

pour consultation dans le poste de police commun (et constituent donc par essence une restriction aux banques de données mentionnées dans l'annexe du Traité de police). Vu le caractère volatil des banques de données particulières qui, d'après l'expérience qu'en a le COC, sont d'une manière générale bien moins conformes au droit à la protection des données (exactitude, proportionnalité, sécurité de l'information, etc.), le COC approuve ce choix sans réserve.

25. L'accès aux banques de données policières belges est, en marge d'autres conditions qui sont stipulées dans l'accord d'exécution, basé sur le et limité au profil d'autorisation 'exploitation'²² en ce qui concerne l'accès à la BNG (cf. annexe, point 6, 2^e puce de l'accord d'exécution). L'Organe de contrôle part ici du principe qu'il s'agit de l'autorisation 'exploitation de base', à ne pas confondre avec l'autorisation 'exploitation avancée'. Concrètement, cela signifie que le fonctionnaire (de police) néerlandais qui dispose de l'autorisation n'a pas accès à des informations non concrètes, ni à la banque de données de base destinée aux enquêtes. La banque de données de base locale (ISLP) est quant à elle accessible pour consultation comme prévu pour les fonctionnaires de la zone de police Regio Turnhout (le point de contact belge du poste de police commun). L'Organe de contrôle comprend que l'attribution du niveau d'accès constitue une prérogative du chef de corps du service de police local belge qui est le point de contact du poste de police commun. Cela ne dispense toutefois pas les ministres de prévoir, en leur qualité de responsables du traitement, les garanties nécessaires dans l'accord d'exécution afin que l'accès aux données policières de la banque de données de base n'aille *de facto* pas au-delà d'un profil d'autorisation 'exploitation (de base)' similaire. Ce risque ou danger peut, comme nous le faisons remarquer au point 19 du présent avis, être encore accentué dans le contexte des développements à venir et de l'utilisation de l'application 'FOCUS@GPI' et du moteur de recherche policier 'POLICERESEARCH GPI'. À cet égard se pose la question pertinente de savoir si seule la banque de données ISLP de la zone de police Regio Turnhout est accessible pour consultation en vertu de cet accord d'exécution, ou si, à la lumière de la directive contraignante commune du 4 août 2021²³, cette accessibilité s'étend également aux ISLP d'autres zones de police qui sont (seront) accessibles pour la ZP Regio Turnhout. La réponse à cette question n'est pas claire dès lors que l'annexe de l'accord d'exécution n'exclut pas l'extension de l'accès aux ISLP d'autres zones de police :
« *La police intégrée belge met à disposition les ensembles de données suivants pour consultation :*

- *les données du système intégré de la police locale (Integrated System for the Local Police) (ISLP) qui peuvent être consultées par les agents de la ZP Regio Turnhout, à l'exception des bases de données externes qui peuvent être consultées via ISLP,*²⁴
- (...). »

²² Ce point de vue correspond à la suggestion formulée par le COC dans son avis d'initiative du 24 mars 2021 « relatif au développement d'une politique de profil en général, à l'octroi du profil de recherche « exploitation avancée », en particulier aux membres de la police intégrée, et relatif à l'utilisation de l'application BNG contrôle par le collaborateur de l'accueil » (DD210006), Intranet Sharepoint GPI, RegPol.

²³ Directive contraignante commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur « relative aux modalités relatives à l'interconnexion des banques de données visées à l'article 44/2 entre elles ou avec d'autres banques de données auxquelles les services de police ont accès par ou en vertu de la loi ou de traités internationaux liant la Belgique » (M.B. 4 août 2021).

²⁴ Pour toute clarté, la référence aux banques de données 'externes' ne porte pas sur les banques de données policières (voir plus loin).

Cette formulation vague permet qu'il s'agisse aussi – ou puisse s'agir – d'ISLP d'autres zones de police auxquels la ZP Regio Turnhout a ou aura accès (sur la base de la consultation) en application de la directive contraignante commune du 4 août 2021. L'application FOCUS@GPI jouera dans ce contexte (à l'avenir) un rôle prépondérant. Il est donc indispensable que l'accord d'exécution fasse la clarté sur ce point.

26. L'accord d'exécution consacre énormément d'attention à la traçabilité des consultations des banques de données. Même lorsqu'une banque de données policière belge ou une autre banque de données des autorités est consultée par un fonctionnaire (de police) néerlandais, c'est sous la responsabilité en l'occurrence du responsable du traitement belge de la banque de données (policière) en question (articles 9 et 12 de l'accord d'exécution). En ce qui concerne la 'connexion', l'Organe de contrôle est d'avis que le projet d'article 9 ou le projet d'article 12 de l'accord d'exécution doit prévoir une obligation de spécifier le motif de la consultation ayant trait à la référence de l'intervention (en question) ou de l'acte de suivi (la mesure à prendre). L'obligation de spécifier un motif de consultation découle des articles 56 §1^{er}, 2 et 3 de la LPD juncto 44/11/3 §4 de la LFP. Le Comité de Coordination de la Police Intégrée a à cet effet diffusé en 2021 la note permanente CG-2021/4833²⁵. Bien qu'il s'agisse par conséquent de toute façon d'une obligation légale, il est néanmoins important que l'accord d'exécution confirme et ancre explicitement ce principe au niveau supranational²⁶. La pratique démontre par ailleurs que le respect de cette obligation légale est particulièrement problématique, de sorte qu'il n'est pas inutile de la rappeler régulièrement.

27. Le projet d'article 12 de l'accord d'exécution a trait à la surveillance des connexions et aux 'consultations inappropriées' des banques de données. L'Organe de contrôle est d'avis que cet article doit être complété par l'exigence qu'il soit créé un registre mentionnant la nature de la consultation inappropriée, la banque de données concernée et la mesure prise, et que ce registre soit tenu à la disposition de l'autorité de contrôle (le COC). Cela contribuerait d'une part à la transparence de la politique de surveillance, et d'autre part au suivi des actions qui doivent être entreprises en fonction des incidents.

Il n'est pas non plus superflu de confirmer au niveau supranational la conservation des données de connexion²⁷ selon les délais de conservation définis dans le droit national. Comme indiqué au point 4 du même article, les autorités de contrôle (le COC) ont en effet accès aux données de connexion. Concrètement, cela signifie que les données de connexion (l'historique) sont disponibles pendant les

²⁵ Note permanente CG-2021/4833_N du 8 septembre 2021 du Comité de Coordination de la Police Intégrée ayant pour objet la « Directive relative à la motivation des consultations des banques de données policières et des banques de données auxquelles les services de police ont accès dans le cadre de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire » (voir notamment le point 7 « Organisation des contrôles » : « Chaque corps et entité de police doit, à tout moment, être capable de dire qui a consulté quoi, quand et pour quelle raison. 11/elle doit également opérer des vérifications de la licéité du traitement et réaliser ses propres contrôles au sein de ses services ». ... « Ce contrôle des loggings dans les banques de données sera effectif dès que l'outil permettant ces contrôles sera mis à disposition. », ce qui est déjà le cas depuis de nombreuses années pour la BNG).

²⁶ Il s'agit d'une obligation en vertu de l'article 25.1 de la LED.

²⁷ Il s'agit d'une obligation en vertu de l'article 25.1 de la LED.

délais de conservation fixés pour les différentes banques de données nationales par le droit national des Parties Contractantes.

Cela permettrait de donner suite au considérant formulé dans le préambule de cet accord d'exécution, à savoir « *que cette consultation devrait être accompagnée de conditions, d'arrangements et de modalités opérationnelles et techniques suffisamment définis* ».

Par ailleurs, le projet de point 3 de l'article 12 prévoit uniquement la possibilité (« *Les Parties **peuvent** surveiller activement les consultations et les traitements ultérieurs, sur la base ou non d'une connexion.* ») de contrôles proactifs. Le COC insiste sur la nécessité de prévoir une véritable obligation de procéder régulièrement (par ex. au moins une fois par an) à des contrôles proactifs par échantillonnage, comme il l'impose à chaque zone de police belge ou entité de la police fédérale auprès de laquelle il a déjà mené un contrôle. L'expérience nous apprend en effet qu'en l'absence d'obligation, ces contrôles sont trop perçus comme facultatifs et ne sont dans la pratique jamais effectués. Un contrôle annuel par échantillonnage effectué à l'improviste n'est pas un luxe superflu au titre de mesure préventive.

28. Le projet d'article 15 de l'accord d'exécution prévoit une première évaluation deux ans après son entrée en vigueur, et au moins tous les cinq ans par la suite. L'Organe de contrôle demande à être tenu informé des évaluations.

29. Pour le reste, l'Organe de contrôle n'a pas de remarques particulières à formuler.

2.3. L'accord d'exécution relatif à la consultation des banques de données accessibles à la police : les patrouilles mixtes et les contrôles communs (art. 16 du Traité de police)

30. L'Organe de contrôle fait référence aux remarques formulées plus haut aux points 24 à 29 inclus du présent avis concernant le profil d'autorisation pour l'ISLP, la connexion, la conservation des données de connexion, le traitement illicite des données à caractère personnel (utilisation inappropriée de l'autorisation), la nécessité de contrôles proactifs du motif de la consultation, la problématique de l'interconnexion des ISLP et la notification à l'Organe de contrôle des points de contact et des évaluations de cet accord d'exécution.

31. Les ensembles de données accessibles pour consultation sont définis à l'article 2. b) de l'accord d'exécution. Comme pour l'accord d'exécution abordé plus haut, il s'agit des données des banques de données citées dans l'annexe 6 du Traité de police. Contrairement à l'accord d'exécution de l'article 15 du Traité de police dont nous parlions plus haut, l'annexe II de l'accord d'exécution stipule (conformément à l'annexe 6 du Traité de police) que les banques de données externes auxquelles les services de police ont accès peuvent être consultées également.

32. Contrairement à ce que prévoit l'accord d'exécution de l'article 15 du Traité de police, l'autorisation de consulter les banques de données lors de patrouilles mixtes et de contrôles communs est donc beaucoup plus large. En marge des banques de données policières opérationnelles BNG et ISLP, les 'banques de données particulières et autres banques de données auxquelles la police belge a accès' peuvent également être consultées par, en l'occurrence, le fonctionnaire (de police) néerlandais. Il s'agit des banques de données non policières suivantes :

- le Registre national,
- la banque de données d'immatriculation des véhicules (DIV),
- le Système Informatique de Détention du SPF Justice (SIDIS Suite),
- la banque de données des permis de conduire du SPF Mobilité et du SPF Justice (banque-carrefour des permis de conduire), et
- la Banque-Carrefour des Entreprises du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (BCE).

33. À la lumière de l'application du principe de proportionnalité, l'Organe de contrôle s'interroge sur la portée du terme 'données pertinentes', s'agissant des données qui peuvent être consultées dans les ISLP et les banques de données particulières. Au moins deux questions se posent. Premièrement, à quel égard peut-on faire une distinction objective entre les 'données qui peuvent être consultées par les agents de la ZP Regio Turnhout', telles que décrites dans l'accord d'exécution relatif au poste de police commun (voir plus haut l'exposé consacré à l'accord d'exécution de l'article 15 du Traité de police), d'une part, et les 'données pertinentes' des ISLP et des banques de données particulières, qui incluent également celles de la ZP Regio Turnhout²⁸, dans le cadre des patrouilles mixtes et contrôles communs prévus dans cet accord d'exécution, d'autre part ? Deuxièmement, il est de toute évidence problématique que le fonctionnaire (de police) autorisé du service compétent de l'autre Partie Contractante puisse apparemment consulter les 'données pertinentes' de toutes les banques de données particulières du fait que celles-ci ne sont pas définies dans l'annexe II de l'accord d'exécution. Au lieu de cela, il est question des « *banques de données particulières gérées par la police intégrée* ». En réalité, il s'agit d'un nombre exorbitant et indéfini de banques de données particulières. Dans le registre RegPol de la GPI – qui n'est d'ailleurs même pas obligatoire, de sorte qu'il n'existe aucune certitude quant au nombre exact de banques de données particulières –, il s'agit en tout état de cause déjà de pas moins de 6.924 banques de données particulières²⁹. Telle est-elle vraiment l'intention ? Quoi qu'il en soit, la nécessité de cette utilisation massive et indéfinie de banques de données particulières n'est pas démontrée ni motivée, et aucun système de filtrage n'est prévu. Une banque de données particulière n'est évidemment pas l'autre, ni en termes de finalité ni en termes de

²⁸ Il convient de faire remarquer qu'il s'agit en vertu de cet accord d'exécution des « *données pertinentes contenues dans le système intégré de la police locale (ISLP), à l'exception des banques de données externes auxquelles il est possible d'accéder par l'intermédiaire de l'ISLP, sauf si elles sont mentionnées dans la présente annexe* ». Autrement dit, il s'agit potentiellement de tous les ISLP belges.

²⁹ Consultation du registre RegPol en date du 17 août 2022.

sensibilité des données et donc d'accès. L'accès tel qu'il est prévu actuellement est manifestement disproportionné.

Pour que la consultation des 'ensembles de données pertinentes' puisse passer avec succès le test de la proportionnalité, l'accès aux banques de données (policières) belges mentionnées doit être raisonnablement proportionnel à l'accès dont le fonctionnaire de police belge autorisé dispose à l'égard des 'données pertinentes', et notamment des données à caractère personnel, des banques de données de, en l'occurrence, la police nationale néerlandaise et la Maréchaussée royale des Pays-Bas, et inversement. L'accord d'exécution ne semble pas prêter attention à cet équilibre, ni du moins vouloir le déterminer explicitement ou implicitement.

Pour terminer, on peut s'interroger sur le terme « *facultatif* » utilisé dans l'annexe II, point 1, dernière puce, en ce qui concerne les ensembles de données accessibles pour consultation. En termes de prévisibilité de la norme, cette formulation n'est aucunement suffisante. Qu'entend-on exactement par là ? De quoi cela dépend-il ? Qui décide de faire valoir ou non cette « option » ? Les auteurs de l'accord d'exécution doivent faire la clarté sur ce point.

2.4. L'arrangement d'exécution relatif à l'utilisation commune des officiers de liaison (art. 28 du Traité de police)

34. Cet arrangement d'exécution définit les modalités de la coopération entre les trois pays en ce qui concerne l'utilisation commune des officiers de liaison dans des pays tiers ou auprès d'une organisation internationale afin d'exercer des tâches ayant trait à l'échange d'informations pour le compte d'une autre Partie Contractante.

35. Bien que le COC n'ait pas de remarques particulières à formuler à ce sujet, il convient de souligner que les informations qui sont transmises par cette voie à l'officier de liaison en vue de l'échange avec un pays tiers ou une organisation internationale doivent répondre aux exigences de licéité et de proportionnalité. Il va de soi que les remarques formulées plus haut dans le présent avis ont un impact sur la question de la licéité et de la proportionnalité de l'échange d'informations réalisé par l'officier de liaison, sachant que l'officier de liaison à qui les informations sont transmises en vue de leur communication ne sera pas nécessairement un officier de police belge et pourrait donc ne pas être familiarisé avec la législation belge en matière de gestion de l'information policière.

3. En résumé

36. Pour une bonne compréhension, nous énumérons ci-après en résumé les problèmes et/ou points d'amélioration relevés dans les différents accords d'exécution :

- l'accord d'exécution ne définit pas ce qu'il faut entendre par 'validation' ;

- par ailleurs, l'évaluation de la licéité doit également être prévue dans l'accord d'exécution ;
- il doit être clairement établi à quel égard l'activité de traitement se distingue du signalement international existant, et en quoi ce dernier ne peut ou ne pourrait pas permettre d'atteindre le résultat visé ;
- il est dans ce contexte important de définir dans l'accord d'exécution ce moyen de communication spécifique qu'est la 'liste *ad hoc*' ('action') ;
- à la lumière du principe de légalité (dont la prévisibilité), il est indiqué que la définition des 'données de référence' soit complétée en y ajoutant la catégorie de données à caractère personnel entrant en ligne de compte ;
- étant donné que les banques de données (policières) doivent également pouvoir être consultées au moyen d'un système mobile, il convient de tenir compte des nombreuses questions juridiques et pratiques qui se posent, et qui restent actuellement sans réponse, concernant les applications FOCUS@GPI et POLICESEARCH GPI ;
- le COC ne voit pas clairement comment le processus de validation (contrôle de qualité) sera réalisé par le service compétent destinataire ;
- l'accord d'exécution doit prévoir les garanties nécessaires afin que l'accès aux données policières des banques de données de base et particulières n'aille *de facto* pas au-delà d'un profil d'autorisation 'exploitation (de base)' ;
- le projet d'article 9 ou le projet d'article 12 de l'accord d'exécution doit prévoir une obligation de spécifier le motif de la consultation ayant trait à la référence de l'intervention (en question) ou de l'acte de suivi (la mesure à prendre) ;
- dans ce cadre, il convient de prévoir des contrôles proactifs obligatoires de la licéité des consultations ;
- il est créé un registre des 'consultations inappropriées', qui est tenu à la disposition de l'autorité de contrôle ;
- il est prévu que les données de connexion soient conservées sur la base du droit national ;
- l'accord d'exécution doit prévoir les garanties nécessaires afin que l'accès à la banque de données de base n'aille *de facto* pas au-delà d'un profil d'autorisation 'exploitation' ;
- une réponse claire doit être apportée à la question de savoir si l'accès à l'ISLP de la ZP Regio Turnhout s'étend également aux ISLP des autres zones de police ;
- il n'est pas acceptable que les 'données pertinentes' de **toutes** les banques de données particulières puissent être consultées par le fonctionnaire (de police) autorisé du service compétent de l'autre Partie Contractante, étant donné qu'elles ne sont pas définies dans l'annexe II de l'accord d'exécution ;
- pour que la consultation des 'ensembles de données pertinentes' puisse passer avec succès le test de la proportionnalité, l'accès aux banques de données (policières) belges mentionnées doit être raisonnablement proportionnel d'une part aux banques de données elles-mêmes, et d'autre part à l'accès dont le fonctionnaire de police belge autorisé dispose à l'égard des 'données pertinentes' des banques de données de l'autre Partie Contractante ;

- les remarques formulées dans le présent avis ont un impact sur la question de la licéité et de la proportionnalité de l'échange d'informations réalisé par l'officier de liaison.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

prie le demandeur de donner suite aux remarques qui précèdent ainsi qu'aux recommandations d'adaptations des accords d'exécution, telles qu'elles sont notamment résumées au point 36 du présent avis.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 18 août 2022.

Pour l'Organe de contrôle,

Le président,

(s) Philippe ARNOULD