



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
/	DA220032		08.11.2022

Objet : Avis relatif à une proposition de résolution demandant la création d'un Comité consultatif belge d'éthique des données (DOC 55-2188/001 du 15 septembre 2021)

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 adressée par e-mail le 19 octobre 2022 par Monsieur Stefaan Van Hecke, président de la Commission de l'Économie, de la Protection des consommateurs et de l'Agenda numérique de la Chambre des Représentants.

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 2016/679¹ 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). 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. 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^{er}, 8^e 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^e et 3^e 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 demandeur soumet une « *proposition de résolution demandant la création d'un Comité consultatif belge d'éthique des données* » (ci-après 'la résolution') déposée par Monsieur Kris Verduyckt.

7. L'intention de l'auteur du texte soumis est de s'assurer :

- 1) que la technologie de l'intelligence artificielle (IA) est développée de manière éthique ou digne de confiance ;
- 2) que le résultat du recours à une application de l'IA est utilisé de manière éthique et socialement responsable ;
- 3) et ce tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

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

8. L'avis est demandé pour le 18 novembre 2022 alors que l'article 236 §2, 2^e alinéa de la LPD prévoit un délai de 60 jours à moins que le demandeur ne motive dans les cas urgents un délai plus court, conformément à l'article 236 §2, 3^e alinéa de la LPD. L'urgence n'est en l'occurrence pas invoquée, et encore moins motivée. Bien que le demandeur ne spécifie aucun motif particulier justifiant un délai plus court, le COC consentira les efforts nécessaires pour rendre un avis dans les plus brefs délais. Eu égard à ce court délai, le COC se limitera à l'essentiel.

III. Remarque préalable

9. Selon la résolution, le champ d'application du Comité consultatif d'éthique des données (ci-après 'le Comité d'éthique des données') couvre tant le secteur privé que le secteur public. Cela signifie que le Comité d'éthique des données émettra des avis sur le recours aux applications de l'IA à la fois à des fins commerciales, économiques, sociales, etc. et pour la chaîne du droit pénal et de la sécurité. Ce champ d'application manquant de précision, il semblerait logique de recueillir également l'avis d'autres instances au sujet de cette résolution, et notamment – pour ce qui est de l'aspect du « maintien de la sécurité » – de l'Autorité de protection des données, du Collège des procureurs généraux et de la police intégrée (au niveau fédéral et au niveau local). L'Organe de contrôle recommande donc à l'auteur de la résolution ou à la commission compétente de la Chambre de solliciter au moins aussi l'avis de ces instances. De plus, les applications de l'IA peuvent aussi avoir trait aux traitements de données non opérationnels effectués par la police, pour lesquels le COC est compétent également.

10. En principe et avant tout, le COC rend, conformément à l'article 59 §1^{er}, 2^e alinéa de la LPD, des avis « *dans le cadre de l'élaboration d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle loi, un tel décret ou une telle ordonnance, qui se rapporte au traitement* ». Une résolution parlementaire n'en fait pas partie et n'est pas un texte réglementaire (mais est plutôt un texte de nature purement politique), ce qui n'empêche pas que le COC peut, à titre subsidiaire et conformément à l'article 236 de la LPD, émettre des avis « *sur toute question relative à la gestion de l'information policière, comme prévu entre autres dans la section 12 du chapitre 4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police* ».

La résolution n'établit pas directement le lien avec la gestion de l'information par la police, le recours futur à l'IA par la police ou la gestion de l'information policière en général, et n'y a pas trait en tant que telle. En revanche, il est question dans l'exposé des motifs de la reconnaissance faciale⁷, ce qui pourrait évidemment aussi se rapporter aux applications de la *Facial Recognition Technology (FRT)* qui sont (seraient) utilisées par la police. À cet égard, le COC souhaite à titre principal faire référence aux enquêtes de contrôle qu'il a menées concernant (1) le recours à la technologie de reconnaissance faciale par la police fédérale à l'aéroport de Bruxelles-National, auquel le COC a mis un terme au

⁷ DOC 55-2188/001, Exposé des motifs, p. 5.

moyen d'une mesure correctrice (voir le *Rapport intermédiaire DIO190005 avec mesure correctrice concernant la visite menée auprès de la police fédérale de l'aéroport de Zaventem par l'Organe de contrôle de l'information policière et portant sur l'utilisation de la reconnaissance faciale à l'aéroport national de Zaventem*) et (2) le recours à la technologie de reconnaissance faciale *Clearview* par la police judiciaire fédérale (voir le *Rapport de contrôle DIO21006 du 04.02.2022 de l'Organe de contrôle de l'information policière relatif à l'utilisation de l'application Clearview AI par la police intégrée*), dans le cadre duquel le COC a également pris des mesures correctrices.

L'avis DA210029 du 24.01.2022 de l'Organe de contrôle relatif à une proposition de résolution pour la mise en place d'un moratoire de trois ans sur l'utilisation de logiciels et d'algorithmes de reconnaissance faciale sur les caméras de sécurité, fixes ou mobiles, dans les endroits publics et privés (DOC 55 1349/001 du 16 juin 2020), en particulier, expose en détail la vision du COC concernant l'utilisation de cette technologie d'IA dans le contexte du maintien de l'ordre (ou *law enforcement* en anglais). Ces rapports et cet avis peuvent être consultés sur le site Internet de l'Organe de contrôle (www.organedeconrole.be), et le COC en recommande vivement la lecture à l'auteur de la résolution.

L'Organe de contrôle formule dès lors ci-après quelques remarques complémentaires sommaires.

IV. Remarques générales

11. Le COC souligne qu'il est en principe favorable à l'idée de créer un Comité consultatif d'éthique des données. Néanmoins, cette initiative soulève quelques questions et points d'attention.

A) Délimitation de la compétence du Comité

12. La première question essentielle qui se pose est celle de la délimitation correcte de la compétence du Comité, non seulement à l'égard du COC mais aussi à l'égard d'autres instances, dont les diverses autorités de contrôle existantes. Il convient en effet d'éviter la prolifération d'instances qui auraient en elles-mêmes chacune une finalité propre mais dont les compétences se chevaucheraient *de facto* (et même *de jure*) entièrement ou partiellement. Cela impliquerait en effet un risque que les avis des différentes instances se contredisent et cela ralentirait de toute façon le processus consultatif et la mise en place de la politique et de la réglementation. En effet, sans vouloir faire l'impasse sur l'importance de la finalité sociale du Comité d'éthique des données, le fait est que ce futur Comité serait aussi compétent pour se prononcer par exemple sur la fiabilité de l'application de l'IA, un aspect qui relève dès à présent des missions et compétences du COC (et de l'APD pour les applications non policières). Ou le Comité se limitera-t-il à une évaluation globale de, par exemple, la fiabilité de l'application de l'IA sans se prononcer sur les seuils et paramètres à utiliser spécifiquement pour les applications de l'IA par les services de police ?

13. Les récentes expériences prouvent que les nouveaux organismes ont tendance à opter pour une interprétation extensive de leurs compétences, même dans les cas où ces compétences ont été clairement délimitées, et empiètent ainsi directement sur les missions et compétences d'autres organismes. L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), qui s'avance régulièrement sur le terrain de la police et du fonctionnement de la police, est à cet égard un exemple éloquent. De l'avis du COC, cette nouvelle autorité de contrôle s'immisce régulièrement dans les compétences et sur le terrain du Comité permanent P et de l'Organe de contrôle. Et pourtant, l'article 4 §1^{er} de la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains est clair : « *Le mandat de l'Institut s'étend à toutes les questions relatives aux droits fondamentaux, de compétence fédérale, sauf celles qui sont traitées par les organismes sectoriels de promotion et de protection des droits de l'Homme.* ».

Pour éviter ce type de « double emploi » indésirable et le risque d'avis contradictoires, une délimitation claire des compétences est une condition *sine qua non*, au même titre qu'une application rigoureuse et surtout un contrôle adéquat. Il faudra aussi déterminer la place institutionnelle exacte de ce nouveau Comité d'éthique des données, ainsi que l'instance à laquelle il devra le cas échéant rendre compte (voir plus loin).

14. Deuxièmement, il faudra établir si l'avis du Comité d'éthique des données sera transversal. Si d'une part, telle semble être l'intention au vu des exemples donnés dans l'exposé des motifs de la résolution⁸, la résolution peut aussi être lue en ce sens qu'il pourra aussi rendre des avis spécifiques à un secteur ou à une application donnée de l'IA par la police – et c'est peut-être aussi le but.

Partant de la perspective d'une part de la protection des droits fondamentaux, et d'autre part de la protection de l'intérêt général, le COC comprend la question du coût social dans l'évaluation de l'opportunité du recours aux applications de l'IA. Il ne s'agit évidemment pas d'une discussion purement juridique, mais aussi d'un débat éthique qui dépend également de l'efficacité et de l'efficience de l'application de l'IA. Cela dit, ces deux derniers aspects relèvent en tout état de cause (aussi) de la compétence du COC. Les deux aspects sont liés à la proportionnalité de l'utilisation d'une application (donnée) de l'IA par la police dans le contexte d'une expertise et d'une connaissance approfondies des compétences policières générales et spécifiques et de la gestion de l'information policière. Il en va de même d'autres services en charge de la sécurité relevant ou non de la compétence du COC (la BELPIU et l'AIG en ce qui concerne le COC).

⁸ DOC 55-2188/001, exposé des motifs p. 5-7. Il est notamment fait référence à des rapports traitant de questions éthiques soulevées par la médecine prédictive, mais aussi à la « *reconnaissance faciale, ...* » et à la création d'un « *comité éthique belge pour accompagner l'industrie, les autorités et la société dans les sujets éthiques et réglementaires* », et il est conclu qu'« *une approche nationale, transsectorielle et multidisciplinaire est nécessaire* ».

15. La résolution semble faire l'impasse sur cette complexité ou ne fournit du moins pas d'emblée une (amorce de) réponse concernant ces aspects. Le Comité d'éthique des données pourra en effet rendre des avis sur des questions à la fois éthiques et juridiques soulevées par le recours à l'intelligence artificielle. Étant donné que le COC est exclusivement compétent pour rendre des avis sur des initiatives législatives ou réglementaires au parlement et au gouvernement ainsi qu'aux services de police en ce qui concerne l'application des nouvelles technologies⁹, y compris le recours à l'intelligence artificielle dans le contexte du traitement de données à caractère personnel, il est primordial de délimiter clairement les compétences.

B) Le Comité d'éthique des données définit qui peut solliciter l'avis

16. Le projet de point 2 de la résolution dispose que le Comité doit définir « *les instances fédérales d'appui stratégique (notamment l'APD) habilitées à solliciter l'avis du Comité* ». La question qui se pose à titre principal est de savoir s'il est juridiquement défendable (notamment dans une perspective légale et constitutionnelle) que le Comité d'éthique des données puisse définir lui-même les instances habilitées à solliciter son avis. On peut à tout le moins en douter. Pour cette raison, le COC prie l'auteur de la résolution de prévoir que ce point doit être clairement tranché par le gouvernement fédéral.

17. Toutefois, on peut déduire du projet de point 2 qu'il peut également s'agir du COC. Le COC se demande si c'est bien opportun. Prenons un exemple : si le législateur européen formule une définition légale pour la notion d'« intelligence artificielle » et élabore dans les grandes lignes les paramètres et les garanties pour le développement et/ou l'utilisation de cette technologie, il n'est nullement exclu que cela pose (encore) de nombreuses questions (fondamentales). Il va cependant de soi que le COC, en dépit d'éventuels arguments ou objections légitimes d'ordre éthique, ne pourra tenir compte dans son avis que du cadre légal défini. Pour cette raison, il est important que le gouvernement fédéral détermine dans quels cas une instance *doit* ou *peut* solliciter l'avis du Comité d'éthique des données, et quand.

18. À cet égard, il est important également qu'il soit clairement établi quand (durant quelle phase et/ou à quel stade) le Comité d'éthique des données doit pouvoir rendre un avis ou peut être prié de rendre un avis. On pourrait ici envisager de prévoir pour le processus consultatif un certain ordre chronologique selon lequel, dans la mesure où il est pertinent que le Comité d'éthique des données émette un avis, cet avis sera demandé préalablement à un projet de loi, une proposition de loi ou, par exemple, une note conceptuelle d'une instance d'appui stratégique. Cela aurait pour avantage de permettre de déjà intégrer les aspects éthiques dans le projet avant que l'avis du COC ou d'autres instances consultatives comme le Conseil d'État ne soit sollicité. Pour prendre ici aussi un exemple, le concept d'une application de l'IA qui serait abordé au sein du Comité Information et ICT de la police

⁹ Articles 236 et 59 de la LPD.

intégrée¹⁰ pourrait notamment être soumis pour avis au Comité d'éthique des données. De cette manière, les questions et problèmes éthiques auraient déjà été abordés et pris en compte lors des développements techniques et de l'élaboration du cadre juridique, qui doit le cas échéant être soumis pour avis au COC par le biais de la proposition ou du projet de loi comme le prévoit la loi.

19. Par souci d'exhaustivité et pour toute clarté, l'exposé qui précède n'est pas un plaidoyer (implicite) pour déléguer un membre du COC au sein du Comité d'éthique des données, bien au contraire. Le COC doit pouvoir jouir entièrement de son indépendance, comme l'exige aussi la réglementation européenne ; il ne peut en aucune manière y avoir un risque d'influence directe ou indirecte. L'essence du problème est qu'il existe d'ores et déjà une multitude de comités et d'organes de contrôle dont les compétences et/ou les limites des compétences ne sont pas toujours clairement définies. Bien que le COC comprenne que ce ne soit pas habituel au niveau d'une résolution, il faut comme nous le disions inévitablement se demander quelle sera la place du Comité d'éthique des données, qui 'dirigera' ce Comité, si ce Comité sera flanqué d'un secrétariat ou d'un service de support – ce qui est important pour la détermination du budget –, à qui il devra éventuellement rendre compte (également sur le plan budgétaire), etc.

18. En conclusion, le COC comprend donc la plus-value d'un éventuel futur Comité d'éthique des données et est favorable à cette idée en soi.

Il convient toutefois d'éviter d'une part que surviennent *de jure* et *de facto* des problèmes de concours de compétences ou des chevauchements, et d'autre part que le processus consultatif global manque dans la pratique de transparence ou alourdisse la charge administrative et pose donc des problèmes pratiques.

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 8 novembre 2022.

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

¹⁰ Article 8sexies de la loi du 7 décembre 1998 « organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ».