



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA220035		04.01.2023

Objet : Avis relatif à la proposition de loi modifiant la nouvelle loi communale en vue de faciliter l'instauration d'une interdiction nationale d'accès aux domaines récréatifs ([DOC 55 2827/001](#))

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 du 16/11/2022 du président de la Commission Intérieur, Sécurité, Migration et Matières administratives de la Chambre des Représentants en vue d'émettre un avis sur la proposition de modification de la nouvelle loi communale en vue de faciliter l'instauration d'une interdiction nationale d'accès aux domaines récréatifs.

Vu la transmission de la demande susmentionnée, en date du 18/11/2022, par l'APD à l'Organe de contrôle dans le cadre de la fonction de guichet unique de l'APD (article 54/1 §1^{er} de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD')).

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

Émet, le 4 janvier 2023, 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. 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 sollicite l'avis de l'Organe de contrôle concernant la proposition de loi « *modifiant la nouvelle loi communale en vue de faciliter l'instauration d'une interdiction nationale d'accès aux domaines récréatifs* » (ci-après 'la proposition de loi'). À travers cette proposition de loi, l'auteur veut ajouter un nouveau paragraphe 6 à l'article 134^{sexies} de la nouvelle loi communale (NLC) du 24 juin 1988. Ce sixième paragraphe introduit une procédure similaire à celle prévue pour les interdictions de stade visées à l'article 45 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football. La même demande a ensuite été à nouveau transmise à l'Organe de contrôle par l'Autorité de protection des données (APD) dans le cadre de sa fonction de guichet unique.

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

L'article 134^{sexies} de la nouvelle loi communale est rédigé comme suit :

« §1^{er}. Le bourgmestre peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, à l'égard du ou des auteurs de ces comportements.

§2. Par « interdiction temporaire de lieu », on entend l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire. Est considéré comme lieu accessible au public, tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant.

§3. La décision visée au paragraphe 1^{er} doit remplir les conditions suivantes :

1° être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public ;

2° être confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion, après avoir entendu l'auteur ou les auteurs de ces comportements ou leur conseil et après qu'il ait eu la possibilité à cette occasion de faire valoir ses moyens de défense par écrit ou oralement, sauf si après avoir été invité par lettre recommandée, il ne s'est pas présenté et n'a pas présenté de motifs valables d'absence ou d'empêchement.

§4. La décision peut être prise, soit après un avertissement écrit notifié par le bourgmestre informant l'auteur ou les auteurs de ces comportements du fait qu'une nouvelle infraction dans un lieu ou lors d'événements identiques pourra donner lieu à une interdiction de lieu, soit, à des fins de maintien de l'ordre, sans avertissement.

§5. En cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, l'auteur ou les auteurs de ces comportements sont passibles d'une amende administrative telle que prévue par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. »

L'auteur de la proposition de loi veut y ajouter un 6^e paragraphe composé de 5 alinéas et formulé comme suit :

« §6. Si une interdiction temporaire de lieu concerne un périmètre comportant un domaine récréatif ou une zone récréative, le bourgmestre communique sa décision sans délai à un fonctionnaire désigné par le Roi, après sa confirmation par le collège des bourgmestre et échevins ou par le collège communal, selon les modalités précisées par le ministre de l'Intérieur.

Le fonctionnaire peut communiquer les données nécessaires à l'identification de la personne faisant l'objet d'une interdiction temporaire de lieu aux exploitants de domaines récréatifs et de zones récréatives, selon les modalités fixées par le Roi après avis de l'Autorité de protection des données.

Un fichier central de photographies des personnes qui font l'objet d'une interdiction de lieu est constitué, selon les modalités prévues par le Roi, après l'avis de l'Autorité de protection des données. La personne qui fait l'objet d'une telle interdiction de lieu est invitée à se présenter au poste de police par un fonctionnaire de police afin de se faire photographier. Un fichier central de photographies des personnes qui font l'objet d'une interdiction de lieu est constitué, selon les modalités prévues par le Roi, après l'avis de l'Autorité de protection des données. La personne qui fait l'objet d'une telle interdiction de lieu est invitée à se présenter au poste de police par un fonctionnaire de police afin de se faire photographier.

Les services de police enverront cette photographie, ou toute autre photographie de l'intéressé dont la police dispose, aux exploitants de domaines récréatifs et de zones récréatives, selon les modalités prévues par le Roi, après l'avis de l'Autorité de protection des données.

L'identité de ces personnes est indiquée visiblement sur les photographies. Ces photographies ne peuvent être conservées que durant la période pendant laquelle court l'interdiction de lieu. »

7. Par essence, la proposition de loi prévoit que le bourgmestre peut imposer une interdiction temporaire de lieu pour un périmètre comportant un « *domaine récréatif* » ou une « *zone récréative* » (ci-après « *domaine récréatif* »). Pour éviter que des personnes faisant l'objet d'une interdiction de lieu se rendent dans un autre domaine récréatif ou dans une autre zone récréative qui n'est pas visé(e) par l'interdiction de lieu, la proposition de loi prévoit notamment :

(1) qu'un fonctionnaire désigné à cette fin par le Roi conservera les données (d'identification) de la personne à qui une telle interdiction de lieu est imposée et que ce fonctionnaire **peut** communiquer les données nécessaires à l'identification de la personne faisant l'objet d'une interdiction temporaire de lieu aux « *exploitants de domaines récréatifs et de zones récréatives* » ;

(2) que la personne qui fait l'objet d'une telle interdiction de lieu est **invitée** à se présenter « *au poste de police* » par « **un** *fonctionnaire de police* » afin de se faire photographier ; que « **les** *services de police* » enverront cette photographie, ou toute autre photographie de l'intéressé dont la police dispose, « *aux exploitants de domaines récréatifs et de zones récréatives* ».

8. Le projet de paragraphe 6 de l'article 2 de la proposition de loi a en partie trait aux traitements policiers. Dans cet avis, le COC limite son analyse aux traitements policiers en ce sens que ceux-ci ont ou peuvent avoir un impact direct ou indirect sur le fonctionnement de la police intégrée dans le cadre plus large de la gestion de l'information policière. Pour le reste, l'Organe de contrôle renvoie à l'avis de l'APD.

Comme nous le disions, l'auteur de la proposition de loi s'est entièrement inspiré de la « loi football » du 21 décembre 1998. Il ressortira de l'exposé qui suit que les dispositions de cette loi ne peuvent pas purement et simplement être étendues aux « domaines récréatifs et zones récréatives », et que l'application (ou la non-application) des dispositions en question de la « loi football » prouve justement que leur faisabilité pratique doit être considérée comme résolument problématique. Le COC ne sait pas si l'auteur de la proposition de loi a vérifié auprès des services de police la faisabilité opérationnelle de sa proposition, mais il a quoi qu'il en soit des doutes à ce sujet (voir la suite du présent avis).

III. Analyse de la demande

A. Généralités

9. Dans l'état actuel de la loi, le bourgmestre peut décider conformément à l'article 134^{sexies} de la nouvelle loi communale d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois. Le contrôle du respect de cette mesure administrative relève ensuite de la compétence de la police intégrée (ci-après 'la GPI') dans le cadre de sa fonction de police administrative, et implique un

traitement d'informations et de données à caractère personnel de police administrative au sens de l'article 44/5 §1^{er}, 7^o de la loi sur la fonction de police (LFP).

10. En soi, l'Organe de contrôle n'a aucun problème avec l'objectif de la proposition de loi d'une part dans l'optique (1) d'éviter que les intéressés contournent les interdictions de lieu en se rendant dans d'autres domaines récréatifs où l'interdiction de lieu ne s'applique pas et/ou dont l'exploitant n'est pas au courant de l'interdiction de lieu imposée pour un autre domaine récréatif, et d'autre part en sachant (2) qu'il est actuellement de toute façon difficile de faire respecter une interdiction de lieu, en particulier lorsque l'intéressé faisant l'objet d'une interdiction de lieu peut aisément se rendre dans d'autres domaines récréatifs.

11. Néanmoins, un certain nombre de problèmes délicats se posent sans aucun doute a priori. Ces problèmes ne relèvent pas vraiment des compétences directes du COC, mais ils devront absolument être éclaircis pour que la GPI puisse agir en toute connaissance de cause. Il s'agit notamment :

- de la question de savoir si un bourgmestre de la commune X a le droit d'imposer une interdiction de lieu pour un domaine récréatif ou une zone récréative pour d'autres domaines récréatifs et zones récréatives situés dans toutes les autres villes et communes du Royaume (attendu que l'on veut pouvoir faire respecter dans la commune Y une interdiction de lieu portant sur la commune X), et s'il est donc (1) possible sur le plan juridique et (2) souhaitable dans une optique politique de laisser un bourgmestre prendre une mesure de police administrative ayant (potentiellement) une portée territoriale nationale, provinciale ou supracommunale (sachant qu'un bourgmestre peut en principe uniquement réglementer des matières relevant de l'intérêt communal) ;
- de la question de savoir si l'on peut laisser le fonctionnaire désigné par le Roi (peut-être auprès du SPF Intérieur ?), à qui toutes les interdictions de lieu pour des domaines récréatifs seraient transmises, décider de manière autonome, sans aucun encadrement légal ou réglementaire et donc potentiellement de manière arbitraire, si des interdictions de lieu sont transmises à d'autres (exploitants de) domaines récréatifs et, dans l'affirmative, lesquelles et à quels autres (exploitants de) domaines récréatifs.

1. Fichier central de photographies et responsable du traitement

12. La proposition de loi prévoit qu'un fichier central de photographies des personnes qui font l'objet d'une interdiction de lieu pour un domaine récréatif est constitué. Le délai de conservation maximal de cette photo par la police, par le fonctionnaire désigné par le Roi et par tous les exploitants de (tous les ?) domaines récréatifs auxquels elle a été transmise est la période pendant laquelle court une telle interdiction de lieu, à savoir au maximum trois mois (cf. article 134^{sexies} §1^{er} de la NLC).

13. L'Organe de contrôle constate que la proposition de loi ne précise nulle part qui gèrera ce fichier central et qu'aucun responsable du traitement n'est formellement désigné. Bien qu'il soit possible de déduire implicitement du 3^e alinéa du projet de paragraphe 6 que le fonctionnaire désigné par le Roi (donc peut-être auprès du SPF Intérieur ?) gèrera le fichier central, il n'existe aucune certitude à ce sujet.

De plus, la photo sera prise par la police et est donc a priori une donnée à caractère personnel policière (de police administrative). En principe, la photo sera donc également enregistrée (traitée) dans les banques de données policières, peut-être dans un premier temps dans les banques de données de base (voir toutefois le point 16). Étant donné que l'on part du principe que c'est la police locale (voir toutefois la note de bas de page n° 9) qui doit prendre la photo, celle-ci sera peut-être enregistrée dans le système *ISLP*⁷ de la police locale (et donc dans la BNG avec l'interdiction de lieu proprement dite (voir en effet l'application de l'article 44/5 §1^{er}, 7^o de la LFP)). Cela pourrait signifier que le chef de corps de la police locale (ou le directeur d'une direction de la police fédérale⁸) est également ou pourrait également être responsable du traitement. Serait-ce donc alors plutôt la police (et si oui, quel service de police ?) qui serait le responsable du traitement, ou plutôt, comme c'est le cas pour la BNG, les banques de données de base et les banques de données techniques, le ministre de l'Intérieur ou de la Justice, ou, en l'occurrence, vu la finalité du fichier central (à savoir l'exercice de la police préventive ou administrative), uniquement le ministre de l'Intérieur ?

L'auteur de la proposition doit au moins inscrire clairement dans la loi qui est le responsable du traitement de ce fichier central de photographies, et donc qui est responsable du respect de toutes les obligations découlant du droit à la protection des données.

14. Il découle implicitement mais sûrement du 3^e alinéa du projet de paragraphe 6 que « *les services de police* » alimenteront le fichier central au moyen des photos qu'ils prennent après avoir à cette fin invité l'intéressé. Cela signifie que, si telle est l'intention de l'auteur de la proposition de loi, le fonctionnaire de police doit envoyer la photo prise de l'intéressé au fichier central. Ce traitement (la prise de la photo) est un traitement qui relève de l'application du Titre 2 de la LPD et de la LFP⁹ (c'est-à-dire un traitement policier opérationnel).

15. Conformément à la proposition de loi, les modalités du registre central de photographies seront prévues dans un arrêté royal, après l'avis de l'Autorité de protection des données. Dans l'hypothèse où le fichier central serait effectivement géré par la police ou même par le ministre de l'Intérieur (mais

⁷ *Integrated System for the Local Police.*

⁸ Bien que l'intention ne semble pas être d'impliquer également la police fédérale dans ce processus, encore que ce point ne soit pas clair.

⁹ Selon l'article 14 de la LFP, qui a trait aux missions de police administrative, comme c'est le cas en l'occurrence, ils transmettent le compte rendu de leurs missions aux autorités compétentes (le fonctionnaire compétent) ainsi que les renseignements recueillis à l'occasion de leur mission légale (en l'occurrence la mission visée dans la proposition de loi), pour autant que ce soit nécessaire à la réalisation des missions du fonctionnaire compétent.

de facto par la police (fédérale) en tant que responsable opérationnel, l'avis de l'Organe de contrôle en sa qualité d'autorité de contrôle des services de police telle que visée à l'article 26, 7°, a) de la LPD sera également requis.

16. Partant de cette hypothèse et dans le prolongement de ce que nous disions au point 13, l'auteur de la proposition doit également se demander de quelles dispositions de la loi sur la fonction de police (LFP) cette banque de données relève, et autrement dit dans quel type de banque de données ces photos devront être enregistrées (traitées). Le fait que cette banque de données soit une banque de données de base ou une banque de données particulière a en effet un impact sur les conditions et les modalités applicables aux données et photos enregistrées. La banque de données de base a notamment des délais de conservation fixes et il ne peut pas y être dérogé dans la proposition de loi – à moins d'une disposition dérogatoire explicite, dont l'opportunité peut toutefois être mise en doute. Si par contre le fichier central est une banque de données particulière, sa création doit être justifiée par un besoin particulier et les conditions stipulées à l'article 44/11/3 de la LFP doivent s'appliquer. Par ailleurs, ce choix a également un impact sur la détermination du responsable du traitement du fichier central¹⁰ (voir aussi ce que nous disions plus haut au point 13).

2. Invitation au poste de police par un service de police afin de se faire photographier

17. La proposition de loi prévoit par ailleurs que « *la personne qui fait l'objet d'une telle interdiction de lieu est invitée à se présenter au poste de police par un fonctionnaire de police afin de se faire photographier* ».

17.1. L'Organe de contrôle ne voit pas bien – et ce n'est pas non plus expliqué dans le corps de l'exposé des motifs de la proposition de loi – comment « *la police* » est informée qu'un bourgmestre a imposé une telle interdiction de lieu à une personne donnée. La proposition de loi ne précise en aucune manière la forme que revêt la communication de l'arrêté du bourgmestre de l'interdiction de lieu sur la base de laquelle « *le fonctionnaire de police* » peut inviter l'intéressé à se présenter au poste de police afin de se faire photographier. La communication de la photo à l'exploitant d'un domaine récréatif ou d'une zone récréative ne peut pas être présumée et a en l'occurrence été prévue sommairement dans la proposition de loi, principalement en déléguant au Roi l'élaboration des modalités. Il convient de faire au moins de même pour la communication à la police de l'arrêté du bourgmestre de l'interdiction de lieu. Cela pourrait par exemple se faire en prévoyant dans le projet de paragraphe que la police a accès à ce fichier central en vue du contrôle du respect de l'interdiction de lieu, bien entendu en supposant que le fichier central ne soit pas géré par la police elle-même ou par le ministre de l'Intérieur compétent en qualité respectivement de responsable fonctionnel et de responsable du traitement. Il appartient à l'auteur de la proposition de faire la clarté sur ce point.

¹⁰ Articles 44/11/2 et 44/11/3 de la LFP.

En effet, une fois que les services de police sont informés de cette interdiction de lieu, celle-ci est enregistrée dans la Banque de données nationale générale (BNG), avec dans le champ réservé aux commentaires l'indication de la (des) zone(s) ou du territoire où cette mesure s'applique¹¹.

17.2. L'auteur de la proposition de loi doit également faire d'emblée la clarté sur la question de savoir quel service de police sera chargé de cette mission de photographier l'intéressé et d'ensuite envoyer cette photo « *aux exploitants de domaines récréatifs et de zones récréatives* ».

Pour ce qui est de la prise d'une photo, qui constitue une mesure coercitive et une atteinte à la vie privée, il n'est pas suffisant de parler de « *un fonctionnaire de police* » et « *un poste de police* ». La logique semble exiger qu'il s'agisse de la police locale du domicile de l'intéressé. Il est absolument recommandé de le préciser d'emblée dans le texte de la proposition de loi.

En ce qui concerne la transmission de la photo, ou de toute autre photo de l'intéressé dont la police dispose (cf. le 4^e alinéa du projet de 6^e paragraphe), on peut se demander si c'est bien la même police (locale) qui s'en charge. Ici aussi, une délégation au Roi est prévue en vue de l'élaboration des modalités. Comme nous le disions plus haut, il convient ici, vu qu'il s'agit d'un traitement policier (la transmission d'une donnée à caractère personnel policière à un service tiers ne faisant pas partie de la police), de recueillir l'avis du COC et pas uniquement celui de l'Autorité de protection des données.

17.3. On peut aussi se demander comment se déroulera l'invitation au poste de police. Pour toute clarté, la photo ne peut être prise qu'avec le consentement de l'intéressé. C'est du moins ce qui ressort de la proposition de loi (et d'ailleurs aussi de l'actuelle « loi football » sur laquelle la proposition de loi s'est basée). Aucune obligation de se présenter au poste de police n'est en effet imposée à l'intéressé et l'intéressé, s'il ne se présente pas au poste de police, ne peut pas y être contraint sur la base de la proposition de loi. Ce point est évidemment problématique pour l'efficacité de la mesure et des objectifs poursuivis par la proposition de loi (voir aussi plus loin au chapitre 4).

Si par contre l'auteur de la proposition de loi veut faire de la prise de la photo un acte policier ayant valeur contraignante, le texte devra être remanié en profondeur. C'est à l'auteur de la proposition de loi qu'il appartient de trouver une manière proportionnelle de rendre une telle mesure contraignante. Cela n'a rien d'une évidence dès lors que l'invitation ne peut pas être de nature à donner à l'intéressé l'impression – comme l'Organe de contrôle l'a dans la pratique déjà constaté dans le cadre des invitations envoyées par la police pour les auditions « Salduz » (par exemple une audition Salduz de catégorie 3¹²) – que la prise d'une photo constitue une obligation légale et sanctionnable à laquelle le citoyen est tenu de donner suite, *quod non*.

¹¹ Article 44/7, 5^o de la LFP et circulaire « *Nuisances dans les domaines récréatifs et zones récréatives* » du 23 juin 2021.

¹² À savoir l'audition d'un suspect qui n'est pas privé de sa liberté.

18. Le COC souligne par ailleurs que d'une manière générale, la LFP ne prévoit pas non plus de modalités pour la prise d'une photo d'un intéressé (par exemple un suspect), ce qui est évidemment également problématique en soi – et bien plus encore. Cette problématique va cependant au-delà du sujet et de l'objet du présent avis.

19. On peut en outre s'interroger sur le contenu (la qualité) de la photo. S'agit-il seulement d'une photo de face ou aussi d'une photo de profil (profil gauche et profil droit du visage), comme celles prises par la police dans le cadre des missions de police judiciaire (délits et crimes), ou d'une photo représentant davantage que le visage ? Les auteurs de la proposition de loi doivent faire la clarté sur ce point également. Ici, aucune délégation n'a été octroyée au Roi pour élaborer les modalités. Une autre possibilité, il est vrai moins concluante d'un point de vue juridique, consisterait à prévoir au moins ces modalités dans la directive ministérielle contraignante MFO-3 des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative¹³.

3. Transmission de la photo aux exploitants de domaines récréatifs et zones récréatives

20. La proposition de loi prévoit ensuite que « *les services de police* » (voir la remarque formulée plus haut au point 17.2) « *enverront cette photographie, ou toute autre photographie de l'intéressé dont la police dispose, aux exploitants de domaines récréatifs et de zones récréatives, selon les modalités prévues par le Roi, après l'avis de l'Autorité de protection des données* ».

21. Il s'agit là de la transmission par les services de police de photos – c'est-à-dire une donnée à caractère personnel policière, puisque collectée en vue de la réalisation d'une mission de police administrative – à des personnes privées et/ou organisations ne faisant pas partie de la police, à savoir les exploitants de domaines récréatifs et de zones récréatives. Or, la communication de données policières à des destinataires ne faisant pas partie de la police est strictement délimitée dans la LFP¹⁴. La communication d'informations et/ou de données à caractère personnel policières à des personnes privées n'est quant à elle pas réglementée dans la LFP et n'est donc **pas** autorisée à ce jour.

Ce serait la première fois qu'il serait dérogé à cette règle de principe introduite en 2014, qui tient particulièrement à cœur à l'Organe de contrôle. Le COC craint que l'on ne rompe ainsi avec un principe fondamental et que cela ne compromette totalement le principe selon lequel les informations et les données à caractère personnel policières ne peuvent pas être transmises à des acteurs privés, dans la mesure où de tels domaines récréatifs sont exploités par des organes privés ou semi-publics. Le COC ne connaît pas bien le paysage institutionnel des organisations exploitantes (communes,

¹³ M.B. 18 juin 2002, 27816 (l'acronyme 'MFO' signifiant « Missions Fédérale/Federale Opdrachten »).

¹⁴ Articles 44/11/4 à 44/11/14 inclus de la LFP.

provinces, intercommunales, ASBL privées, entreprises privées, etc.), mais celui-ci semble pour le moins hétérogène. Il est de notoriété publique que d'autres organes et organismes, dont le secteur privé de la sécurité, sont demandeurs lorsqu'il s'agit de pouvoir obtenir toutes sortes d'informations et de données à caractère personnel de la police. L'Organe de contrôle est plutôt réfractaire à cette idée, non seulement pour la transmission d'informations et de données à caractère personnel policières à des services ne faisant pas partie de la police (mais étant néanmoins des organes publics, comme les communes et les intercommunales), mais a fortiori aussi à des acteurs privés, et redoute donc que le moindre régime dérogatoire ne crée en la matière un précédent. La problématique de (la qualité de) la sécurité de l'information mise en œuvre auprès de ces tiers joue également en l'occurrence un rôle crucial (voir le chapitre 5).

Quoi qu'il en soit, si les auteurs de la proposition souhaitent permettre une telle transmission, il convient donc au moins ou dans le même temps d'adapter également dans cette proposition la loi sur la fonction de police, et plus précisément la sous-section 8 de la section 12 du chapitre IV.

22. Si la LFP venait à être adaptée en ce sens et que la personne se présente au poste de police, l'identité de la personne sera indiquée visiblement sur la photographie. Cela suffit pour atteindre l'objectif visé. La transmission de photos additionnelles de la même personne, pour autant que telle soit l'intention de l'auteur de la proposition de loi, est donc en tout état de cause excessive¹⁵. L'Organe de contrôle ne voit pas en quoi la transmission de « *toute autre photographie de l'intéressé dont la police dispose* » est nécessaire, ni ce que les auteurs ont en tête. Cette « *autre photographie* » est-elle vue comme une alternative à la nouvelle photo à prendre par la police, ou est-elle plutôt cumulative ? Entend-on par là des photos que la police a traitées dans le cadre de la réalisation d'autres missions de police administrative et judiciaire ? En supposant qu'il ne s'agisse pas de l'hypothèse cumulative, mais bien de l'hypothèse alternative, dans quelle situation l'auteur de la proposition de loi pense-t-il qu'il puisse être opportun d'envoyer une photo antérieure (et potentiellement ancienne) de l'intéressé à tous les exploitants de domaines récréatifs ? Vise-t-on le cas où un intéressé ne donne pas suite à l'invitation et l'ignore tout simplement, et où l'on va alors transmettre à ces exploitants une photo existante provenant de n'importe quelle banque de données policière ? Si l'intention de l'auteur de la proposition de loi est vraiment de transmettre ce type de photos à des tiers, sans imposer aucune exigence de qualité et sans tenir compte de l'« ancienneté » de la photo, il faudra l'indiquer clairement dans la loi, en précisant notamment quelle photo cela peut ou doit être et en motivant en quoi cette transmission est nécessaire et proportionnelle.

Quoi qu'il en soit, l'Organe de contrôle est d'avis qu'il serait une mauvaise idée d'autoriser la transmission, à des fins d'identification, de n'importe quelle autre ancienne photo aux exploitants de domaines récréatifs du Royaume. Cette pratique risque en effet de conduire à des faux négatifs, voire

¹⁵ Article 28, 3° de la LPD.

– ce qui serait encore plus problématique du point de vue de la protection des données et des droits fondamentaux – à des faux positifs. N’oublions pas qu’un intéressé pourrait ainsi, en cas d’erreur et donc de faux positif, faire l’objet d’un processus potentiellement douloureux de refus d’accès s’assortissant d’une stigmatisation et d’une exposition publique. L’utilisation d’une photo récente et de qualité semble donc aux yeux du COC être le *minimum minimorum*.

23. Par ailleurs, les exploitants devront prendre toutes les mesures possibles pour garantir que les photographies des personnes dont l’interdiction de lieu ne s’applique plus ne soient pas conservées plus longtemps. On peut déduire de la proposition de loi que ces exploitants seront informés de la fin de l’interdiction de lieu par le fonctionnaire désigné par le Roi (projet de 2^e alinéa du paragraphe 6). La proposition de loi crée donc (ou peut créer) les flux de données à caractère personnel suivants à destination des exploitants des domaines récréatifs :

- la transmission par le fonctionnaire désigné par le Roi des données d’identification de l’intéressé faisant l’objet d’une interdiction de lieu, sans toutefois préciser quelles données d’identification sont nécessaires (toutes les données à caractère personnel reprises dans l’arrêté du bourgmestre, ou seulement une sélection (restreinte) et, dans ce cas, quelle sélection ? Le nom et les prénoms semblent dans ce cas tout de même suffire.). Les données d’identification à transmettre doivent donc être énumérées dans la proposition de loi ;
- la transmission par la police d’une photo (ou de photos, selon l’hypothèse alternative ou cumulative visée au point 22) indiquant l’identité de l’intéressé (donc en principe le nom et les prénoms).

Il revient alors manifestement à ces exploitants de rationaliser ces flux de données et de par exemple veiller à ce que « la bonne photo » soit associée à « la bonne personne faisant l’objet d’une interdiction de lieu », et inversement. Inutile de dire que cela posera des problèmes de coordination et des problèmes quant à l’exactitude des données à caractère personnel. L’Organe de contrôle est d’avis qu’une option beaucoup plus adéquate consisterait à faire immédiatement transmettre la photo prise par la police, par cette même police, au fonctionnaire désigné par le Roi (qui gèrera également le fichier central en qualité de responsable du traitement, voir plus haut ?) qui transmettra la photo accompagnée des données d’identification strictement nécessaires de la personne faisant l’objet d’une interdiction de lieu aux exploitants de domaines récréatifs à déterminer. Le fonctionnaire désigné par le Roi pourra et devra alors contrôler l’exactitude des données à caractère personnel, et cette solution présente en outre l’avantage qu’il n’y aura qu’un seul flux de données à caractère personnel de personnes faisant l’objet d’une interdiction de lieu à destination des exploitants.

4. Les problèmes pratiques attendus et l’inexécutable de la proposition de loi

24. Selon les informations recueillies par l’Organe de contrôle auprès des services de police (tant auprès de la police fédérale que d’un certain nombre de zones de police ayant sur leur territoire une équipe participant à la compétition de la *Jupiler Pro League*), la procédure analogue qui existe depuis

des années pour les interdictions de stade dans le cadre de la « loi football »¹⁶ n'est toujours **pas** opérationnelle à ce jour. Cette procédure est cependant légalement prévue et donc applicable depuis **mai 2007**¹⁷, de sorte que le fait qu'elle ne soit toujours pas mise en œuvre plus de 15 années plus tard n'augure vraiment rien de bon quant à sa faisabilité pratique et opérationnelle.

Les personnes faisant l'objet d'une interdiction de stade ne sont en effet dans la pratique pas invitées au poste de police afin de se faire photographier. Selon l'expérience qui en a été faite, il est manifestement peu probable que l'intéressé se présente de son plein gré au poste de police (voir aussi le point 18.3 relatif au caractère contraignant et/ou sanctionnable d'une telle mesure). De plus, ces personnes n'habitent souvent pas dans la zone de police où s'applique l'interdiction de stade. En outre, la police dispose souvent déjà d'une photo grâce aux caméras de surveillance installées dans les stades, au Registre national ou à des sources ouvertes. De plus, il n'est pas toujours évident de reconnaître une personne uniquement sur la base d'une photo. L'intéressé peut en effet aisément changer d'apparence (en se teignant et/ou coupant les cheveux, en se laissant pousser la barbe, en portant une casquette, des lunettes, etc.). Enfin, cette procédure ne peut évidemment être utilisée que pour les domaines récréatifs et zones récréatives de « grande » taille. Il serait difficile, pour ne pas dire impossible, d'appliquer cette procédure pour n'importe quel parc ou étang d'une ville ou commune.

5. Sécurité de l'information

25. Un dernier aspect – mais néanmoins particulièrement important – est celui de la sécurité de l'information mise en œuvre auprès des exploitants susmentionnés de domaines récréatifs. La proposition de loi engendre le traitement (réception, enregistrement, ...) d'une ou plusieurs photos de personnes faisant l'objet d'une interdiction de lieu auprès d'un nombre pour ainsi dire illimité – et en tout cas non défini dans la proposition de loi – d'exploitants de domaines récréatifs et zones récréatives (de toutes tailles). Ni l'auteur de la proposition de loi, ni le COC, ni d'ailleurs aucun organisme n'est en mesure de se faire une idée de la qualité et/ou du niveau de maturité de la sécurité de l'information mise en œuvre par ces organismes. Le COC n'a en tout cas aucune certitude que des photos de police soient entre de bonnes mains auprès de ces exploitants. Les récents exemples de la zone de police de Zwijndrecht, de la Ville d'Anvers, de la Ville de Diest et autres ont clairement mis en évidence la vulnérabilité d'organisations publiques d'envergure, alors qu'il est a fortiori question ici d'organismes de tous horizons exploitant un domaine récréatif. Par ailleurs se pose également par exemple la question de savoir qui contrôlera si tous ces organismes respectent bel et bien les délais de conservation ; le COC n'est pas compétent en la matière, et il ne semble pas réaliste d'imposer cette tâche à l'APD, qui a bien d'autres chats à fouetter. Cela signifie qu'il faudrait donc s'en remettre aux

¹⁶ Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, *M.B.* 3 février 1998.

¹⁷ Introduite par l'article 50 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses, avec entrée en vigueur le 18 mai 2007.

exploitants susmentionnés. Or, le COC est pour le moins sceptique quant au bien-fondé d'une telle confiance.

6. Conclusion

26. L'examen de la proposition de loi, combiné à l'expérience pratique de la réglementation similaire relative au contrôle du respect des interdictions de stade dans le cadre de la « loi football », démontre ni plus ni moins que, si louable que soit l'intention de la proposition de loi, celle-ci serait pour ainsi dire certainement un coup d'épée dans l'eau dans la pratique et – pire encore – pourrait potentiellement donner lieu dans le même temps à un traitement de données policier invasif de nature répressive, impliquant (pour la première fois) la participation active d'organismes et organes privés ou (semi-) publics, sans que les objectifs de la proposition de loi ne semblent pouvoir être atteints.

Si la législation se révèle inefficace dans la pratique, il y a lieu d'en tirer les conclusions logiques qui s'imposent et donc d'abroger cette législation, ou du moins de s'abstenir de créer de nouvelles réglementations similaires poursuivant des objectifs politiques analogues.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

prie le demandeur de donner suite aux remarques formulées plus haut.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 4 janvier 2023.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président,

Philippe ARNOULD (SÉ)