



## ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA230015		25.05.2023

**Objet : Avis relatif au projet d'arrêté royal relatif à la sécurisation des bâtiments et complexes de bâtiments policiers**

L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après le 'COC' ou l'Organe de contrôle).

Vu la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (*M.B.* du 5 septembre 2018, ci-après 'la LPD'), en particulier l'article 59 §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, l'article 71 et le Titre VII, en particulier l'article 236.

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

Vu le RGPD 2016/679 du 27 avril 2016, en particulier l'article 36.4.

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 non datée du ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, reçue le 3 avril 2023.

Vu le rapport de Monsieur Ronny Saelens, membre-conseiller a.i. de l'Organe de contrôle.

Émet, le 25 mai 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 2016/679<sup>1</sup> et de la Directive 2016/680<sup>2</sup>, le législateur a remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4 §2, quatrième alinéa de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD') dispose qu'à l'égard des services de police au sens de l'article 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle. Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est compétent également lorsque des services de police traitent des données à caractère personnel qui ne relèvent pas des missions de police administrative et judiciaire, par exemple dans le cadre de finalités socioéconomiques ou de traitements relevant de la gestion des ressources humaines. L'Organe de contrôle doit être consulté lors de la préparation de la législation ou d'une mesure réglementaire ayant trait au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir les articles 59 §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice 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<sup>er</sup> (pour les traitements non opérationnels)<sup>3</sup> et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD<sup>4</sup>. De plus, le COC est aussi chargé d'émettre des avis d'initiative, comme prévu à l'article 236 §2 de la LPD, et est investi conformément à l'article 240 de la LPD d'une mission générale d'information à l'égard du grand public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants dans le domaine du droit à la protection des données et à la protection de la vie privée.

**2.** En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou judiciaire, l'Organe de contrôle émet dès lors des avis soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement ou de la Chambre des Représentants, d'une autorité administrative ou judiciaire ou d'un service de police, concernant toute matière ayant trait à la gestion de l'information policière telle que régie par la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police<sup>5</sup>.

**3.** Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé 'AIG') visée dans la loi du

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

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

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

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

<sup>5</sup> Articles 59 §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et 236 §2 de la LPD.

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 lois<sup>6</sup>.

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

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

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

6. L'Organe de contrôle est compétent pour rendre des avis sur les aspects ayant trait au traitement des informations et des données à caractère personnel et à la protection de la vie privée par le traitement de données à caractère personnel pour autant qu'il existe un rapport avec le fonctionnement opérationnel et non opérationnel des services de police et/ou avec le personnel de la police intégrée (ci-après 'la GPI') et/ou pour autant que le projet de texte soumis pour avis ait un impact sur la gestion de l'information policière en général.

Par ailleurs, l'Organe de contrôle n'est pas seulement une autorité de protection des données, mais est aussi une autorité de contrôle qui est légalement chargée de contrôler la légalité, l'efficacité, l'efficience et l'économie de la gestion de l'information policière<sup>7</sup>.

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

<sup>7</sup> Rapport d'activité 2021, [www.organedecontrol.be](http://www.organedecontrol.be), voir les points 3 et 52 et plus spécifiquement le point 71 : « *Il serait cependant faux de s'imaginer que le COC se préoccupe seulement de la protection des données ; il porte aussi énormément*

7. La demande d'avis a trait au projet d'arrêté royal « *relatif à la sécurisation des bâtiments et complexes de bâtiments policiers* » (ci-après 'le projet'). Le projet se compose d'un Rapport au Roi et d'un 'livre des normes' relatif à la « *sécurisation des bâtiments de la police intégrée* ». Une « *fiche explicative* » y est jointe également. Cette fiche ne fait pas partie du projet en tant que tel mais est une note explicative adressée à l'Organe de contrôle.

8. Le projet vise à imposer pour l'ensemble de la police intégrée des normes minimales de sécurité obligatoires qui s'appliqueront à tous les bâtiments policiers et aux infrastructures et qui sont décrites dans un livre des normes approuvé par le ministre de l'Intérieur<sup>8</sup>.

Le projet prévoit le traitement de données biométriques. Attendu que le projet a ou est susceptible d'avoir un impact (voir plus loin) sur les droits et libertés des membres du personnel de la police intégrée (GPI<sup>9</sup>), l'Organe de contrôle se limitera dans le présent avis aux aspects du projet ayant trait à cette matière.

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

#### **1. Remarque générale**

9. L'auteur du projet fonde sa demande d'avis sur les articles 59 §1<sup>er</sup> de la LPD et 36.4 du RGPD. Le COC ne comprend pas la référence à l'article 59 §1<sup>er</sup> de la LPD, sauf si l'auteur vise le point 2<sup>o</sup> du §1<sup>er</sup> de cet article et considère donc que le type de traitement réglementé dans le projet, en raison de la technologie à laquelle il recourt, présente des risques élevés pour les libertés et les droits des personnes concernées – encore que cette disposition n'ait pas trait aux demandes d'avis relatives à des propositions de législations et de réglementations.

La référence à l'article 59 §1<sup>er</sup> ne peut pas non plus viser le point 1<sup>o</sup> de ce paragraphe, dès lors que celui-ci a trait au risque qui ressort de l'analyse d'impact relative à la protection des données établie par le responsable du traitement. Dans ce cas, l'auteur du projet se considérerait également comme le responsable du traitement pour le traitement de données biométriques prévu dans le projet, ce qui serait difficilement concevable – pour ne pas dire impossible – à la lumière du projet.

#### **2. Remarques par article**

10. L'article 4 §2 du projet comporte 2 alinéas formulés comme suit (citation littérale) :

---

*d'attention à tous les autres aspects opérationnels de la gestion de l'information policière et des informations des autres services qu'il contrôle, s'agissant là de matières relevant également de sa compétence.* » ; article 71 §1<sup>er</sup> de la LPD.

<sup>8</sup> Rapport au Roi, p. 1.

<sup>9</sup> Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

*« La sécurisation de certaines zones de sécurité peut être effectuée au moyen d'un traitement de données biométriques pour autant qu'une analyse de risque ait établi que des moyens moins intrusifs ne suffisent pas à assurer la sécurité des zones concernées.*

*Les données biométriques collectées dans le cadre de la sécurisation d'infrastructures policières sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pour une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités poursuivies. ».*

## **2.1. Remarque fondamentale**

**11.** À en juger par l'introduction, le projet constitue une précision de l'article 141 de la LPI<sup>10</sup>. Du point de vue légistique, le traitement de données biométriques tel qu'il est réglementé à l'article 4 §2 du projet aurait selon le projet l'article 141 de la LPI pour base légale. Or, ce dernier est formulé comme suit :

*« Le Roi détermine l'uniforme, les insignes, les cartes de légitimation et autres moyens d'identification. Il arrête également les normes en matière d'équipement, d'armement et de munition des services de police en vue de garantir la compatibilité et la coopération entre les services de police et, si nécessaire, l'opérationnalité d'une intervention commune. ».*

Inutile de dire que nous ne voyons pas en quoi l'article 141 de la LPI pourrait constituer la base légale du traitement de données biométriques. Bien que le premier alinéa de l'article 141 de la LPI, si on l'interprète au sens large, puisse implicitement supposer un traitement de données à caractère personnel (cartes de légitimation et autres moyens d'identification), cet article ne prévoit de toute façon pas le traitement de données biométriques. De plus, cet article s'applique uniquement au personnel (opérationnel) de la GPI (voir plus loin).

D'un autre côté, la « *fiche explicative* » jointe au projet stipule que le deuxième paragraphe de l'article 4 du projet constitue la base légale du traitement des données biométriques<sup>11</sup>.

**12.** Il convient tout d'abord de souligner qu'il n'existe pas dans l'ordre juridique belge de base légale nationale générale encadrant le traitement de données à caractère personnel biométriques. La base légale potentielle devra établir clairement quelles finalités sont considérées comme un 'intérêt public important'.

Deuxièmement, un arrêté d'exécution ne peut pas fournir à lui seul la base légale pour le traitement de données biométriques. Les conditions dans lesquelles les catégories particulières de données à caractère personnel, en l'occurrence des données biométriques, peuvent être traitées en dépit de l'interdiction de principe sont définies à l'article 9.2 du RGPD, et plus précisément à l'article 9.2 g) du RGPD : « *le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit*

<sup>10</sup> Loi du 7 décembre 1998 « *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* ».

<sup>11</sup> Citation littérale : « *Le §2 de l'article 4 du projet d'A.R. institue une base légale pour le recours à des moyens de sécurisation induisant le traitement de données biométriques, lesquels ne doivent pas excéder le temps nécessaire à la finalité poursuivie.* » (point 3.2).

*de l'Union ou du droit d'un État membre (...) ».* Il découle de cet article, lu conjointement avec la jurisprudence abondante, univoque et constante de la Cour constitutionnelle, qu'à la lumière de la portée de l'article 22 de la Constitution, les éléments essentiels pour le traitement des données biométriques, à savoir les circonstances et les conditions, doivent être définis dans une loi formelle. Un arrêté d'exécution ne peut donc pas constituer un fondement juridique valable, mais peut seulement déterminer les modalités de la réalisation du traitement dans les limites de la loi.

**Or, comme nous l'avons vu plus haut, il n'existe pas une telle loi (de base) dans l'ordre juridique belge.**

**En conséquence, le projet ne peut pas offrir la base légale pour le traitement de données biométriques.**

## **2.2. À titre subsidiaire**

### Groupe cible

**13.** Dans l'hypothèse où le projet pourrait tout de même offrir la base légale pour le traitement de données biométriques – *quod certe non* –, il n'est pas clairement établi quel groupe cible sera soumis à ce traitement : le personnel de la police, ou le citoyen et/ou les fournisseurs, ou toute personne souhaitant accéder au bâtiment policier et/ou au complexe de bâtiments policiers ? On peut notamment lire dans le Rapport au Roi que le projet veut (également) assurer la protection des membres du personnel et la sécurisation du matériel de police. On pourrait en déduire que le projet vise uniquement le traitement de données biométriques de personnes extérieures au personnel de la GPI (c'est-à-dire de tiers). D'un autre côté, la « *fiche explicative* » stipule que l'article 4 §2 a uniquement trait aux « *membres du personnel* » (de la GPI). Si par contre le projet vise tous les utilisateurs d'un bâtiment policier ou d'un complexe de bâtiments policiers<sup>12</sup>, il convient de le préciser clairement à l'article 4 §2 du projet. Il appartient à l'auteur du projet de faire la clarté sur ce point.

### Limitation des finalités

**14.** Enfin, il ressort de l'article 4 §2 du projet que les données biométriques sont traitées en vue de la sécurisation de certaines zones de sécurité. Il est crucial que la finalité soit décrite dans des termes clairs et précis. Il se peut que l'auteur du projet entende par là que les données biométriques peuvent être traitées en vue de l'authentification (vérification) des personnes qui ont ou veulent avoir accès à (des parties de) certains bâtiments policiers ou (d')un certain complexe de bâtiments policiers. Pour toute clarté, les données biométriques ne peuvent donc pas être traitées en vue d'autres finalités,

---

<sup>12</sup> Comme on pourrait le déduire de l'article 5 du projet.

comme pour l'enregistrement des présences et du temps de travail du personnel de la GPI. Comme le COC l'a déjà indiqué dans d'autres avis et rapports de contrôle, le responsable du traitement doit prouver qu'il s'agit d'un motif 'd'intérêt public important' compte tenu du principe de proportionnalité au regard de la protection des droits fondamentaux et des intérêts des personnes concernées<sup>13</sup>. En d'autres termes, il s'agit de cas exceptionnels. Comme nous l'avons vu plus haut, le législateur n'a en l'occurrence pas encore fait cet exercice d'équilibre, de sorte que le projet n'offre en aucune manière une parade légale pour traiter des données biométriques également en vue de finalités relevant de la gestion du personnel.

**PAR CES MOTIFS,**

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

**rend un avis défavorable au sujet du projet d'arrêté royal;**

**prie le demandeur de tenir compte des remarques susmentionnées.**

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 25 mai 2023.

Pour l'Organe de contrôle,  
Le Président a.i.,  
Frank SCHUERMANS (SIGNÉ)

---

<sup>13</sup> Pour toute clarté, le fait que des moyens moins intrusifs ne permettent pas d'obtenir le même résultat ne répond pas à la question de savoir s'il existe un 'intérêt public important'. La question de la subsidiarité de l'atteinte au droit fondamental ne se pose en effet qu'ensuite.