



## ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA230017		13.06.2023

**Objet :** Avis relatif au projet d'arrêté ministériel concernant les modalités de traitement ultérieur par la Sûreté de l'État des informations et données à caractère personnel provenant de la Banque de données Nationale Générale.

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 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 12 avril 2023 du ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, reçue le 17 avril 2023.

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

Émet, le 13 juin 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.

**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'<sup>7</sup>) et/ou pour autant que le projet de texte soumis pour avis ait un impact sur la gestion de l'information policière en général.

**7.** 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>8</sup>.

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

<sup>7</sup> Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

<sup>8</sup> Rapport d'activité 2021, [www.organedeconrole.be](http://www.organedeconrole.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 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.

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

8. La demande d'avis a trait au projet d'arrêté ministériel « *concernant les modalités de traitement ultérieur par la Sûreté de l'État des informations et données à caractère personnel provenant de la Banque de données Nationale Générale* » (ci-après 'le projet d'arrêté ministériel').

9. Le projet d'arrêté ministériel régit les modalités du traitement ultérieur par la Sûreté de l'État des données à caractère personnel et informations, tel que prévu à l'article 5 du projet d'arrêté royal « *relatif à l'accès direct des services de renseignement et de sécurité aux données à caractère personnel et informations de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police* » sur lequel le COC a déjà émis un avis le 24 avril 2023 (DA230004). Pour autant que ce soit pertinent, il est tenu compte dans le présent avis relatif au projet d'arrêté ministériel des remarques formulées dans l'avis susmentionné émis concernant le projet d'arrêté royal, et tout particulièrement concernant l'article 5 dudit projet.

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

### **1. Rétroactes : article 5 du projet d'arrêté royal**

10. En vertu de l'article 5 du projet d'arrêté royal, les services de renseignement et de sécurité peuvent, dans le cadre strict de leurs missions légales, communiquer à des tiers des données provenant de la BNG. L'article 5 dudit projet est formulé en ces termes (citation littérale) :

*« Conformément aux articles 19 et 20 de la loi du 30 novembre 1998, les services de renseignement et de sécurité peuvent, dans le cadre strict de leurs missions légales, communiquer à une autorité publique les données et informations de la BNG qu'ils ont préalablement contextualisées.*

*Les conditions du traitement ultérieur de ces informations et données à caractère personnel sont déterminées conjointement par les ministres de la Justice et de l'Intérieur pour ce qui concerne la sûreté de l'État et par les ministres de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense pour ce qui concerne le Service Général du Renseignement et de la Sécurité. ».*

Pour autant que ce soit pertinent, cet article est commenté comme suit dans le rapport au Roi (citation littérale) :

*« Vu les missions dévolues aux services de renseignement et de sécurité, il se peut, comme indiqué à l'article 5, qu'ils soient en outre amenés à communiquer, essentiellement à travers leurs analyses, des données de la BNG à une autorité publique, tant au niveau national qu'au niveau international. Cela sera notamment le cas, lors d'une communication vers les autorités judiciaires belges, dans le cadre d'enquêtes judiciaires, lorsque des données de la BNG sont recoupées par des informations recueillies avec des méthodes de collecte différentes des services de renseignement et de sécurité.*

(...)

*Les données de la BNG ne seront pas communiquées isolément, telles qu'elles sont enregistrées dans la BNG, mais seront intégrées dans l'analyse que les services de renseignement et de sécurité ont réalisée.*

*Le service de renseignement et de sécurité veillera donc à traiter/enrichir la donnée ou information issue de la BNG avant de la communiquer.*

(...)

*En outre, il ne faudrait pas non plus que la donnée brute soit mise à la disposition des tiers, par l'intermédiaire du destinataire, alors qu'elle devrait bénéficier d'un accès limité au sein des services de police.<sup>9</sup>*

(...) ».

L'article 5 du projet d'arrêté royal délègue la réglementation des modalités de cette communication aux ministres de la Justice et de l'Intérieur pour ce qui est des modalités du traitement ultérieur par le service de renseignement, et conjointement avec le ministre de la Défense pour ce qui concerne le Service Général du Renseignement et de la Sécurité. Il convient de faire remarquer au passage qu'en vertu du même article, les destinataires sont (dé)limités aux « *autorités publiques* » (voir plus loin).

## **2. Remarques concrètes concernant le projet d'arrêté ministériel**

**11.** Le projet d'arrêté ministériel définit donc les modalités de l'article 5 du projet d'arrêté royal susmentionné et comporte 5 articles. En résumé et pour autant que ce soit pertinent pour le présent avis, la communication de données par la Sûreté de l'État est soumise à quatre conditions cumulatives :

- les données et informations peuvent être transmises aux autorités publiques belges et aux services de renseignement étrangers ;
- les données et informations sont transmises sous forme de notes contextualisées ;
- la transmission des notes contextualisées est soumise à « *l'accord préalable* » :
  - du « *service de police compétent ou, le cas échéant, de l'autorité de police administrative compétente, pour la transmission des données et informations de police administrative visées à l'article 44/5 §1<sup>er</sup> de la loi sur la fonction de police* » ;
  - de « *l'autorité judiciaire compétente pour la transmission des données et informations de police judiciaire visées à l'article 44/5 §§ 3 à 5 de la même loi* » ;
- les données et informations sont traitées avec les données et informations par la Sûreté de l'État.

**12.1.** En vertu de l'article 2, premier alinéa, *in fine* du projet d'arrêté ministériel, la communication des données et informations est limitée aux données et informations visées au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 44/5 de la LFP en ce qui concerne les données et informations de police administrative et aux paragraphes 3 à 5 inclus de l'article 44/5 de la LFP en ce qui concerne les données et informations de police judiciaire. Dans l'optique du droit à la protection des données, cette délimitation doit être vue comme une garantie de la protection des données à caractère personnel étant donné que les données

---

<sup>9</sup> Rapport au Roi, p. 10-11.

à caractère personnel pouvant être communiquées sont limitées (et que donc les données à caractère personnel et informations visées à l'article 44/5 de la LFP ne peuvent pas toutes être traitées).

On peut toutefois se demander si cette condition peut être stipulée seulement dans le projet d'arrêté ministériel. En effet, l'article 5 du projet d'arrêté royal ne prévoit pas spécifiquement une délégation aux ministres pour la détermination des catégories de données à caractère personnel pouvant être communiquées. Le fait que l'article 5, 2<sup>e</sup> alinéa du projet d'arrêté royal confère aux ministres la compétence de déterminer « *les conditions du traitement ultérieur* » n'y change rien dès lors que le traitement touche à un élément essentiel de la compétence de traitement (la communication à des tiers d'une catégorie bien déterminée de données à caractère personnel<sup>10</sup>). L'auteur du projet doit examiner ce point. Il convient en effet de garder à l'esprit que cet aspect relève de la compétence de contrôle (obligatoire) du COC, et qu'il doit donc être établi avec la plus grande précision à quelles données policières (données à caractère personnel et informations) l'accord du service de police compétent a trait.

**12.2.** On pourrait formuler la même remarque concernant la formulation utilisée pour désigner les instances auxquelles des données à caractère personnel et informations policières (contextualisées) peuvent être communiquées par la Sûreté de l'État. En effet, alors que l'article 5 du projet d'arrêté royal parle d'une communication à « *une autorité publique* », le projet d'arrêté ministériel mettant en œuvre l'article 5 susmentionné parle en son article 1<sup>er</sup> d'une communication (traitement ultérieur) « *aux autorités publiques belges et aux services de renseignement étrangers* », ce qui semble constituer une restriction du champ d'application personnel (dans cette acception, la VSSE ne peut en effet pas communiquer ces données à caractère personnel et informations à une instance étrangère qui ne serait pas un service de renseignement). Le COC estime donc nécessaire de reprendre également la formulation de ce projet d'arrêté ministériel dans le projet d'arrêté royal, de manière à au moins exclure les contradictions (implicites) ou interprétations multiples. Ici aussi, il doit être établi avec la plus grande précision à quel(le)s autorités et/ou services ces données à caractère personnel et informations auxquelles l'accord du service de police compétent a trait peuvent être transmises.

**13.** Le COC ne voit pas clairement à quel égard (« *le cas échéant* ») ou dans quels cas « *l'autorité de police administrative compétente* » – et donc pas le service de police compétent – devrait donner son accord préalable. La responsabilité (opérationnelle) du traitement des données policières (données à caractère personnel et informations) incombe en effet au service de police qui traite les données. Or, cette autorité de police administrative compétente peut par exemple être un bourgmestre ou le ministre de l'Intérieur. Ces autorités interviendront-elles réellement dans cette évaluation ?

---

<sup>10</sup> Cf. la référence à la jurisprudence qui est faite au point 16 de l'avis du 4 avril 2023 « relatif à l'avant-projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 22 mars 1999 relative à la procédure d'identification par analyse ADN en matière pénale » (DA230002), [www.organedecontrol.be/publications/avis-réglementation](http://www.organedecontrol.be/publications/avis-réglementation).

La même remarque pourrait également être formulée *mutatis mutandis* pour l'accord préalable de l'autorité judiciaire compétente. En effet, dans le cadre de l'exercice, par le COC, de ses compétences de contrôle et de surveillance à l'égard des traitements dans la BNG, c'est essentiellement le service de police qui est l'interlocuteur (responsable du traitement fonctionnel des données policières). Il n'y a que dans de très rares cas que l'autorité judiciaire est contactée également, la plupart du temps lorsque l'intérêt d'une information ou d'une instruction en matière pénale est en cause. On peut se demander si en marge de l'accord de l'autorité judiciaire compétente, la communication des données à caractère personnel et informations visées à l'article 44/5 §§ 3 à 5 de la LFP nécessite également l'accord préalable du service de police compétent, ou du moins une concertation avec ce service de police.

**14.** L'accord préalable en vue du traitement ultérieur par la Sûreté de l'État suppose évidemment que la police a connaissance des données à caractère personnel et informations de la BNG qui sont consultées et traitées par la Sûreté de l'État. Comme le COC le faisait déjà remarquer dans son avis relatif au projet d'arrêté royal, cela ne ressort cependant pas explicitement du projet d'arrêté royal. Il appartient donc à l'auteur du projet de faire la clarté sur ce point.

**15.** Par souci d'exhaustivité, il convient encore de faire remarquer qu'une lecture conjointe stricte de l'article 5 du projet d'arrêté royal et de l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa du projet d'arrêté ministériel implique que l'on ne peut pas transmettre de notes contextualisées contenant des données policières à des tiers autres que des autorités publiques (voir cependant le point 12.2) qui en ont besoin pour l'exercice de leurs missions légales. En conséquence, des notes contenant des données à caractère personnel et informations policières provenant de la BNG ne peuvent pas être transmises à d'autres destinataires, notamment les autres instances et personnes (physiques) compétentes visées à l'article 19 de la loi « *organique des services de renseignement et de sécurité* » du 30 novembre 1998. À cet égard, l'article 5 du projet d'arrêté royal peut être interprété comme une restriction de la compétence de traitement de la Sûreté de l'État en ce qui concerne le traitement ultérieur de données à caractère personnel et informations. Cependant, le COC n'est pas compétent pour examiner la compatibilité du projet d'arrêté royal ou du projet d'arrêté ministériel avec l'article 19 de la loi du 30 novembre 1998.

**16.** Pour terminer, et à la lumière des remarques formulées au point 12.2, on pourrait aussi se demander si cette communication ultérieure de données à caractère personnel et informations est compatible avec l'article 44/11/9 §§ 1<sup>er</sup> et 2 de la LFP, et dans quelle mesure cela influence, pourrait ou devrait influencer la décision du service de police compétent. Le fait que les données policières doivent être contextualisées ne signifie en effet pas que l'on ne puisse plus communiquer de données à caractère personnel (données d'identification ou informations concernant une personne identifiable) et informations policières à des tiers – communication pour laquelle l'article 44/11/9 de la LFP exige l'intervention du législateur ou des ministres de tutelle. L'article 44/11/8 *bis* de la LFP régit en effet uniquement la communication par la police aux services de renseignement, mais pas le traitement

ultérieur et la communication de ces données à caractère personnel et informations policières par les services de renseignement à d'autres autorités publiques tierces ; les articles 19 et 20 de la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998 ne semblent pas non plus répondre à cette question.

**PAR CES MOTIFS,**

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

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

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 13 juin 2023.

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