



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA230019		10.07.2023

Objet : Avis relatif à l'avant-projet de loi relatif à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS (U.N.E.) et à l'avant-projet de loi modifiant la loi relative à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS (U.N.E.)

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 15 mai 2023 du ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, reçue le 30 mai 2023.

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

Émet, le 10 juillet 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). 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') visée dans la loi du

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.

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 44/11/14 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.

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'⁷) 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 policière⁸.

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

⁷ Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

⁸ Rapport d'activité 2021, 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^{er} de la LPD.

II. Objet de la demande

8. La demande d'avis a trait d'une part à un avant-projet de loi « *relatif à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS (U.N.E.)* » (ci-après 'l'avant-projet'), et d'autre part à l'avant-projet de loi « *modifiant la loi relative à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS (U.N.E.)* » (ci-après 'l'avant-projet relatif au recours').

9. Les deux avant-projets ont trait à la mise en œuvre de certaines dispositions du Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 « *portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226* » (ci-après 'le Règlement ETIAS'), qui oblige les États membres à créer une Unité nationale ETIAS opérationnelle effectuant des traitements.

10. En résumé, l'objectif du Règlement ETIAS consiste en un contrôle préalable des ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa pour accéder au territoire européen. Dans ce contexte, il est créé au niveau européen une unité centrale ETIAS ainsi qu'un système d'information central ETIAS qui procède pour les demandes d'autorisations de voyage à une évaluation des risques sécuritaires, migratoires et sanitaires sur la base de laquelle les demandeurs peuvent se voir refuser l'accès au territoire européen.

11. Dans le cadre de ce processus d'évaluation, les données du demandeur sont comparées aux différentes banques de données (policières) européennes et nationales. À cette fin, chaque État membre crée en marge de l'unité centrale ETIAS à l'échelon européen une Unité nationale ETIAS (U.N.E.) qui a accès au système d'information central ETIAS. Sous certaines conditions, le système d'information ETIAS sera également accessible à des fins de maintien de l'ordre public, et donc en dehors du contexte d'une demande visant à obtenir une autorisation de voyage pour le territoire européen.

12. Le système d'information central ETIAS prévoit un processus de demande automatisé dans le cadre duquel les données mentionnées sur le formulaire de demande numérique peuvent générer un 'hit' lorsque le demandeur est connu ou signalé dans une banque de données de l'UE, à savoir le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS), le système d'entrée/de sortie (EES), Eurodac ou les bases de données d'Interpol sur les documents de voyage associés aux notices (SLTD⁹ et TDAWN¹⁰)¹¹. Les données du demandeur sont en outre comparées à une liste de surveillance ETIAS spécifique composée en fonction des indicateurs de risques sécuritaires,

⁹ La base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus (considérant 23 du Règlement ETIAS).

¹⁰ La base de données d'Interpol sur les documents de voyage associés aux notices (considérant 23 du Règlement ETIAS).

¹¹ Cf. le Règlement ETIAS.

migratoires et sanitaires¹². La liste de surveillance ETIAS est établie pour constater les corrélations entre les données d'un dossier de demande et les informations relatives à des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction terroriste ou une autre infraction pénale grave ou d'y avoir participé, ou à des personnes pour lesquelles il existe des indices concrets ou des motifs raisonnables permettant de croire qu'elles commettront une infraction terroriste ou une autre infraction pénale grave. Les données de cette liste de surveillance sont introduites par Europol et par les États membres. Dans le cadre de ce traitement de données en vue d'une évaluation des risques sécuritaires induits par les demandeurs d'une autorisation de voyage, l'U.N.E. est également composée de membres détachés de la police intégrée (ci-après 'la GPI'¹³) et de l'Administration générale des Douanes et Accises (ci-après 'les Douanes').

13. Le COC limite dans le présent avis son analyse d'une part aux traitements policiers dans la mesure où les avant-projets ont ou peuvent avoir une influence directe ou indirecte sur le fonctionnement de la GPI dans le cadre plus large de la gestion de l'information policière, et d'autre part aux traitements effectués par les Douanes dans la mesure où ceux-ci relèvent de la compétence de surveillance de l'Organe de contrôle. Pour le reste, l'Organe de contrôle renvoie à l'avis de l'APD.

L'avis de l'Organe de contrôle n'a par conséquent pas trait à l'avant-projet relatif au recours, pour lequel il est intégralement fait référence à l'avis de l'APD.

III. Analyse de la demande

1. Remarques générales

14. Selon le Règlement ETIAS, la *LED* s'applique aux traitements dans le cadre du maintien de l'ordre public. Concrètement, il s'agit des traitements effectués par les membres détachés de la GPI qui traitent des données policières au sein de l'U.N.E. dans le cadre des finalités du Règlement ETIAS¹⁴.

15. Cela signifie que pour autant que le Règlement ETIAS donne naissance à des compétences présentant un lien avec l'application de la *LED*, et donc du Titre 2 de la LPD et de la LFP, celles-ci doivent être réglementées dans l'avant-projet.

2. Remarques concrètes concernant l'avant-projet

16. L'article 56.2, 2^e alinéa du Règlement ETIAS dispose que la *LED* s'applique aux traitements de données à caractère personnel effectués par (une section de) l'U.N.E. aux fins de la prévention ou de

¹² Dont il est également question dans le Règlement ETIAS.

¹³ Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

¹⁴ Considérants 54 et 55 du Règlement ETIAS.

la détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ou des enquêtes en la matière.

L'article 66 du Règlement ETIAS concerne les autorités de contrôle. L'article 66.2 et l'article 66.3 sont formulés comme suit :

« 2. Chaque État membre veille à ce que les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales qu'il a adoptées en application de la directive (UE) 2016/680 s'appliquent aussi à l'accès à ETIAS par ses autorités nationales conformément au chapitre X du présent règlement, y compris pour ce qui est des droits des personnes dont les données sont ainsi consultées. »

« 3. L'autorité de contrôle instituée conformément à l'article 41, paragraphe 1, de la directive (UE) 2016/680 contrôle la licéité de l'accès aux données à caractère personnel par les États membres conformément au chapitre X du présent règlement, y compris de la transmission des données à partir d'ETIAS et vers celui-ci. »

L'Organe de contrôle doit par conséquent être considéré comme l'autorité de contrôle pour les traitements policiers dans le cadre de la mise en œuvre du Règlement ETIAS et de l'avant-projet.

17. La compétence de surveillance de l'Organe de contrôle est ainsi directement liée à l'article 18 de l'avant-projet, qui dispose que les données à caractère personnel transmises à partir du système d'information central ETIAS aux services de police ne peuvent pas être conservées pendant plus d'un mois dans l'environnement policier, à moins qu'elles ne revêtent un intérêt opérationnel (voir concrètement le point 21).

En d'autres termes, il en découle pour l'Organe de contrôle une première (nouvelle) mission de surveillance. Cependant, l'avant-projet ne fait pas explicitement mention de l'Organe de contrôle en ce qui concerne ces traitements policiers.

Par ailleurs, la GPI doit en vertu de l'article 34 du Règlement ETIAS apporter à l'échelon national son concours à l'établissement de la liste de surveillance ETIAS. Cette disposition est mise en œuvre par l'article 21 de l'avant-projet. La pertinence et l'exactitude des données à caractère personnel figurant sur la liste de surveillance devront en effet en partie reposer sur les données policières nationales dont la licéité (légalité, proportionnalité, exactitude) du traitement relève de toute évidence de l'application du Titre 2 de la LPD et de la LFP, et par conséquent aussi de la compétence de surveillance de l'Organe de contrôle. Bien que le Règlement ETIAS établisse la compétence de l'autorité de contrôle pour les traitements relevant de la *LED*, il est indiqué que l'auteur de l'avant-projet désigne explicitement l'Organe de contrôle de l'information policière dans l'avant-projet.

18. Un autre aspect rejoignant la remarque formulée au point 16 peut être déduit de l'article 34 de l'avant-projet. Cet article prévoit une adaptation de l'article 281 de la « *loi générale sur les douanes et accises* » coordonnée le 18 juillet 1977 (la 'loi sur les douanes') en vue de permettre au conseiller-général de l'administration en charge des contentieux d'accéder aux données à caractère personnel

du système d'information central ETIAS. Selon le même article de l'avant-projet, l'Organe de contrôle effectue un contrôle *a posteriori* de la légalité et de la proportionnalité de l'accès des Douanes aux données contenues dans le système d'information central ETIAS. L'article 281 §4 de la loi sur les douanes prévoit déjà un régime similaire pour l'accès des Douanes aux données des passagers figurant dans la banque de données des passagers (voir plus loin) et la mission de contrôle du COC à cet égard.

19. L'avant-projet crée donc une (seconde) nouvelle mission pour l'Organe de contrôle.

Pour commencer, il convient inévitablement de s'interroger sur les aspects de moyens et de capacité inhérents à l'attribution de nouvelles missions. En sa qualité d'institution parlementaire ayant droit à une dotation, l'Organe de contrôle part du principe qu'il obtiendra du parlement fédéral les moyens supplémentaires dont il a besoin pour s'acquitter des missions additionnelles qui lui sont confiées par l'avant-projet, et qu'il bénéficiera dans ce contexte du soutien nécessaire du ministre de l'Intérieur – le demandeur du présent avis – et du ministre des Finances compétent.

Ensuite, en ce qui concerne le contenu et l'efficacité, on peut se demander comment l'Organe de contrôle peut contrôler la licéité (la légalité et la proportionnalité) de l'accès (et donc des données ETIAS demandées) des Douanes au système d'information central ETIAS, dans l'hypothèse où l'Organe de contrôle n'est ou ne serait pas investi d'une compétence de surveillance à l'égard des données traitées et des traitements effectués dans le système d'information central ETIAS. À titre d'exemple *a contrario*, on peut renvoyer *mutatis mutandis* à la compétence de surveillance de l'Organe de contrôle à l'égard de la banque de données des passagers visée aux articles 8 et 9 de la loi PNR¹⁵. Cette loi investit l'Organe de contrôle d'une compétence de surveillance à l'égard de l'accès à la banque de données des passagers pour les traitements relevant de sa compétence de surveillance, par exemple à l'égard de l'accès aux données des passagers par les Douanes. Le COC a aussi logiquement un accès illimité à la banque de données des passagers susmentionnée en sa qualité d'autorité de contrôle (cf. article 26, 7, f) *juncto* article 71 §1^{er}, 3^e alinéa de la LPD) de la BELPIU (l'Unité d'information des passagers). Il subsiste toutefois à cet égard un manque de clarté quant à la portée de la compétence de surveillance de l'Organe de contrôle pour les traitements des Douanes tels que prévus dans l'avant-projet et à la nature de l'accès au système d'information central ETIAS dont le COC dispose en droit.

20. À la lumière de ce qui précède, l'Organe de contrôle demande donc de définir clairement dans l'avant-projet (1) d'une part la mission de surveillance de l'Organe de contrôle à l'égard des traitements du Titre 2 de la LPD, qui sont effectués par les services de police visés à l'article 6, 2^o, a) et faisant partie de la section du Centre de Crise National visée au chapitre 4 de l'avant-projet, et (2) d'autre

¹⁵ Loi du 25 décembre 2016 « relative au traitement des données des passagers ».

part la surveillance de la consultation des données ETIAS par les services de police et les Douanes (moyennant une réquisition de la part du conseiller-général de cette dernière administration) en vue de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou autres, et de prévoir dans ce contexte pour l'Organe de contrôle un accès univoque et intégral au système d'information central ETIAS ainsi qu'à toutes les autres banques de données éventuelles qui seraient créées dans ce cadre par l'U.N.E. et aux traitements y afférents.

3. Convergence avec les dispositions de la LFP relatives à la gestion de l'information

21. Selon l'article 18 de l'avant-projet, les données à caractère personnel transmises à la police à des fins de maintien de l'ordre public sont « *effacées lorsque ladite enquête est clôturée* ». Pour toute clarté et sauf erreur du COC, il est question ici de l'utilisation des données à caractère personnel provenant du système d'information central ETIAS qui n'ont pas trait à l'évaluation dans le cadre d'une demande d'autorisation de voyage. La question qui se pose est de savoir si l'obligation, pour les services de police, d'effacer les données reçues lorsque l'enquête est clôturée est compatible avec les articles 44/5 et 44/9 de la LFP relatifs au délai de conservation des données policières dans les banques de données opérationnelles et avec le régime prévu pour l'archivage de ces données. L'Organe de contrôle prie l'auteur de l'avant-projet de réfléchir à cette zone de tension plausible entre l'avant-projet et les dispositions en question de la LFP relatives à la gestion de l'information et, le cas échéant, de supprimer la dernière partie de phrase de l'article 18 de l'avant-projet et de la remplacer par une référence aux articles de la LFP désignés ci-avant.

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

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 10 juillet 2023.

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