



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA230026		05.09.2023

Objet : Avis relatif à la proposition de loi relative à la sécurité dans les domaines récréatifs (DOC 55 3434/001).

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 adressée le 12 juillet 2023 par le président de la Commission Intérieur, Sécurité, Migration et Matières administratives de la Chambre des Représentants à l'Organe de contrôle.

Vu la transmission en date du 13 juillet 2023, par l'Autorité de protection des données (ci-après 'l'APD'), de la demande susmentionnée à l'Organe de contrôle dans le cadre du principe du guichet unique (cf. art. 54/1 §1^{er} de la LAPD).

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

Émet, le 5 septembre 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.

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.

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 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.

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.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*

II. Objet de la demande

8. La demande d'avis a trait à une proposition de loi « *relative à la sécurité dans les domaines récréatifs* » (ci-après 'la proposition de loi'⁹) du 15 juin 2023 déposée par Monsieur Franky Demon. La même demande d'avis a par la suite encore été transmise à l'Organe de contrôle par l'Autorité de protection des données (ci-après 'l'APD') dans le cadre du principe du guichet unique. La proposition de loi contient principalement des dispositions relevant de la compétence de l'APD, de sorte que le COC renvoie à l'avis à émettre par l'APD.

9. Cette proposition de loi vise à permettre une meilleure prise en charge des nuisances dans les domaines récréatifs et à prévoir une procédure de sanction administrative qui s'appliquera en cas d'infraction aux dispositions de la proposition de loi. Le 23 juin 2021, la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique a édicté une circulaire relative aux nuisances dans les zones et domaines récréatifs. Par la suite, le 17 mai 2023, la ministre a diffusé une nouvelle version de cette circulaire. En substance, les circulaires susmentionnées ne contiennent pas de nouvelles règles mais énumèrent les possibilités (juridiques et pratiques) dont disposent les exploitants des domaines récréatifs afin de faire respecter les dispositions existantes, et définissent le rôle de chaque acteur dans ce contexte. L'auteur de la proposition de loi souhaite poursuivre sur la lancée de cette circulaire en créant un nouveau cadre complémentaire pour régler un certain nombre d'aspects qui ne sont pas couverts par la circulaire et ne sauraient d'ailleurs pas l'être. Pour ce faire, la proposition de loi s'appuie sur une procédure de sanction déjà existante en matière de sécurité lors des matches de football (« loi football »)¹⁰. Les services de police sont également impliqués dans cette procédure et disposent de la possibilité de prendre un certain nombre de mesures administratives. Le COC n'est pas en mesure d'établir si la ministre de l'Intérieur a été impliquée dans l'élaboration de la proposition de loi, ni le cas échéant dans quelle mesure. Cette proposition aura en effet un impact sur le fonctionnement des services de police, et ce tant en termes de capacité et de formation que de possibilités d'engagement. Par ailleurs, la circulaire devra à nouveau être adaptée pour refléter les dispositions de cette proposition de loi lorsqu'elle entrera en vigueur.

Le COC a déjà émis le 4 janvier 2023 un avis (DA220035) sur une proposition de loi antérieure déposée par le même auteur concernant les interdictions d'accès aux domaines récréatifs, qui réglementait la l'application des interdictions d'accès aux domaines récréatifs et s'appuyait à cette fin également sur

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.

⁹ Doc. Parl. Chambre, 2022-2023, DOC 3434/001.

¹⁰ Titres IV et VI de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, *M.B.* 3 février 1999, 3042.

une procédure prévue par la « loi football ». Dans la mesure où elles sont pertinentes, il est tenu compte dans le présent avis des remarques formulées dans l'avis susmentionné du COC¹¹.

10. Étant donné que la proposition de loi a un impact sur la gestion de l'information par la GPI, l'Organe de contrôle se limitera dans le présent avis aux aspects de la proposition de loi ayant trait à cette matière. En l'occurrence, cela signifie que le présent avis analysera les articles 19, 20, 34 et 35 de la proposition de loi. Pour le reste, l'Organe de contrôle renvoie, comme indiqué, à l'avis de l'APD.

III. Analyse de la demande

11. La proposition de loi crée aux articles 10 à 16 inclus toute une série de nouvelles incriminations pouvant **exclusivement** faire l'objet d'une approche administrative. Elle prévoit pour ce faire un arsenal de sanctions administratives pouvant être infligées, et elle prescrit la procédure à suivre pour l'imposition de ces sanctions.

Précisons par souci de clarté que les infractions aux articles 10 à 16 inclus de cette proposition de loi ne sont pas considérées comme des infractions (pénales) – étant donné qu'elles ne sont pas (aussi) passibles de sanctions pénales –, de sorte que le procureur du Roi n'est en tout état de cause pas compétent pour prendre connaissance de ces faits en tant que tels, ou du moins aucune poursuite pénale n'est à prévoir de la part du ministère public (MP). À moins que les notifications au MP ne se veuillent uniquement informatives ? Les allusions récurrentes à une implication totale du procureur du Roi (qui reçoit souvent des copies, notamment de la constatation même des infractions administratives visées aux articles 10 à 16¹² inclus, de la décision du fonctionnaire sanctionnateur infligeant une sanction administrative¹³, de la décision d'imposer une perception immédiate par le fonctionnaire sanctionnateur ou par un officier de police judiciaire ou administrative¹⁴, sachant qu'une procédure de concours et de priorité est prévue¹⁵) sont à cet égard surprenantes, sauf dans l'hypothèse où le procès-verbal de constatation ferait également mention, en marge des infractions administratives aux projets d'articles 10 à 16 inclus, d'autres infractions (pénales) (relevant du droit pénal public) – coups et blessures, outrage, menaces, etc. Si tel n'est pas le cas et qu'il est donc uniquement question d'infractions au projet de Titre IV de la proposition de loi, le COC ne voit pas ce que le procureur du Roi vient faire dans cette procédure de sanction purement administrative, d'autant que ces notifications s'assortissent – également pour la police – de frais généraux d'ordre administratif dont la

¹¹ DA220035, 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), [Avis/réglementation | Organe de contrôle de l'information policière \(organedecontrole.be\)](#), 04 janvier 2023.

¹² Projet d'article 19, 3^e alinéa de la proposition de loi.

¹³ Projet d'article 25, 1^{er} alinéa de la proposition de loi.

¹⁴ Projet d'article 29, 2^e alinéa de la proposition de loi. En néerlandais, le choix du terme « *heffing* » est plutôt malheureux ; en français, il est question de « *perception* » et de « *paiement* ». Il serait donc préférable d'utiliser en néerlandais le terme « *onmiddellijke inning* » (ou le cas échéant « *betaling* ») dans tout l'article.

¹⁵ Projet d'article 30 et d'article 31 de la proposition de loi.

plus-value est difficile à établir. Il appartient à l'auteur de la proposition de loi de vérifier si telle est bien son intention.

1. Constatation des infractions

12. L'article 19 de la proposition de loi est formulé comme suit :

« Les faits sanctionnés en application des articles 17 et 18 sont constatés dans un procès-verbal par un fonctionnaire de police.

L'original de ce procès-verbal est envoyé au fonctionnaire visé à l'article 20, §1^{er}, alinéa 1^{er}, dans les trois mois à compter de la date de la constatation.

Pour les faits visés aux articles 10 à 16, une copie du procès-verbal est envoyée en même temps au procureur du Roi. ».

Si un fait passible d'une sanction administrative énuméré au Titre IV de la proposition de loi¹⁶ est constaté, un fonctionnaire de police en dresse un procès-verbal. Ce procès-verbal est ensuite transmis au fonctionnaire sanctionnateur et au procureur du Roi¹⁷.

13. L'Organe de contrôle fait remarquer qu'il pourrait s'agir ici d'une erreur matérielle. Le deuxième alinéa parle d'un « *fonctionnaire visé à l'article 20, §1^{er}, alinéa 1^{er}* » de la proposition de loi, mais le projet d'article 20 ne comporte qu'un seul alinéa et a trait à la possibilité pour la police de donner un avertissement officiel. L'auteur de la proposition de loi pourrait ici avoir voulu renvoyer à l'article 21, §1^{er}, premier alinéa, qui fait mention du fonctionnaire sanctionnateur.

14. Concrètement, cela signifie qu'une infraction aux dispositions de la proposition de loi (et donc les informations et les données à caractère personnel du contrevenant) est enregistrée dans la banque de données de base (*ISLP*¹⁸) et dans la Banque de données nationale générale (BNG). L'Organe de contrôle n'a pas de remarques spécifiques à formuler à ce sujet.

15. La constatation (ainsi que l'avertissement, voir les points 17 et 18) peut être effectuée par « *un fonctionnaire de police* ». Si l'auteur de la proposition de loi vise ici la définition d'« *un fonctionnaire de police* » qui figure dans la loi sur la fonction de police (LFP), cela signifie « *un membre d'un service de police habilité par ou en vertu de la loi à prendre ou à exécuter certaines mesures de police et à accomplir des actes de police administrative ou judiciaire* ». Bien que cette définition soit très large, on entend traditionnellement uniquement par là le cadre des officiers (commissaire principal et commissaire de police), le cadre moyen (inspecteur principal de police) et le cadre de base (inspecteur de police). D'autre part, la LFP définit un membre du cadre opérationnel comme la « *catégorie de*

¹⁶ Qui s'intitule « *Sanctions* », alors qu'il décrit en réalité les infractions (c'est-à-dire les incriminations).

¹⁷ Projet d'article 19 de la proposition de loi.

¹⁸ *Integrated System for Local Police*.

membres du personnel des services de police comprenant les fonctionnaires de police, les assistants de sécurisation de police, les agents de police et les agents de sécurisation de police ». Sur la base des dispositions actuelles de la LFP et de la loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée (LPI), le COC part du principe que ni les agents de police, ni les assistants et agents de sécurisation de police (ni bien entendu le personnel CALOG) ne disposent de la compétence susmentionnée de procéder à des constatations dans le cadre de cette proposition de loi ou d'imposer les sanctions ou mesures qui y sont prévues. Si l'auteur de la proposition de loi est d'un autre avis, il y a lieu de le préciser.

2. Imposition de mesures

16. La proposition de loi offre au fonctionnaire de police la possibilité, pour les infractions visées aux articles 10 à 16 inclus de la proposition de loi, (1) de donner un avertissement officiel ou (2) d'imposer une interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité¹⁹.

Conformément à l'article 14 de la LFP, la police administrative peut prendre des mesures de police administrative pour lesquelles elle est compétente. Les données relatives aux personnes faisant l'objet d'une mesure administrative prise par une autorité administrative compétente impliquent 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 LFP.

Avertissement officiel

17. Le projet d'article 20 est formulé comme suit : « *Le fonctionnaire de police peut donner un avertissement officiel pour les faits visés aux articles 10 à 16. Cet avertissement mentionne les faits reprochés à la personne concernée.* ».

La proposition de loi confère donc au fonctionnaire de police la compétence de donner au contrevenant un avertissement officiel pour les infractions énumérées au Titre IV de la proposition de loi. Cet avertissement n'est pas considéré comme une sanction²⁰. En d'autres termes, cet avertissement signifie que la personne visée a bel et bien commis l'une des infractions incriminées aux articles 10 à 16 inclus. L'exposé des motifs stipule cependant que le fonctionnaire de police peut donner cet avertissement aux « *personnes qui n'ont **pas** encore commis d'infraction aux dispositions de ladite loi* »²¹. L'objectif est manifestement de provoquer une rectification du comportement sans devoir recourir à la répression. En revanche, l'alinéa suivant dispose que « *le fonctionnaire de police [est] habilité à juger de manière discrétionnaire si l'infraction doit faire l'objet d'un avertissement* »²². Il est donc bien question à cet endroit d'une infraction, en l'occurrence aux dispositions de la loi. Ce ne

¹⁹ Projet d'article 20 et d'article 34 de la proposition de loi.

²⁰ Projet d'article 17 §3 de la proposition de loi.

²¹ Soulignement du COC.

²² Exposé des motifs, p. 12.

serait d'ailleurs pas illogique étant donné que l'article 20, 2^e alinéa de la proposition de loi dispose que « *cet avertissement mentionne les faits reprochés à la personne concernée* » (soulignement du COC).

18. L'exposé des motifs prête donc à confusion quant aux cas dans lesquels le fonctionnaire de police peut ou non donner un avertissement officiel. Le texte de l'article 20 ne permet en tout cas pas de déduire qu'un fonctionnaire de police puisse également donner cet avertissement avant qu'une infraction n'ait été commise ou pour des comportements qui ne constituent pas (encore) formellement une infraction. Il existe donc entre le texte de la proposition de loi et l'exposé des motifs une contradiction à laquelle l'auteur de la proposition de loi doit remédier.

Dans l'hypothèse (sans doute peu probable) où l'auteur de la proposition de loi viserait également les situations dans lesquelles il n'a pas encore été commis d'infraction, l'Organe de contrôle se pose un certain nombre de questions.

- Comment pourra-t-on évaluer quand un individu va commettre ou est sur le point de commettre une infraction ? Devra-t-il être question d'une tentative de commettre un acte constituant une infraction ?
- Qu'implique exactement un avertissement officiel ? Si aucune infraction n'est constatée, le fonctionnaire de police ne dressera en effet pas de procès-verbal. De plus, la LFP ne prévoit pas de base légale pour l'enregistrement d'un 'avertissement officiel' dans les banques de données policières, alors que c'est le cas pour les infractions, faits et phénomènes de police administrative.
- Cet avertissement officiel doit-il, à l'instar des procès-verbaux, être également transmis au fonctionnaire sanctionnateur afin de pouvoir garder une trace des antécédents de la personne concernée ?

L'Organe de contrôle ne décèle aucune base juridique dans la LFP permettant de traiter, dans les banques de données opérationnelles, cet avertissement ayant trait à 'des nuisances ne constituant pas une infraction formelle aux articles 10 à 16 inclus'. **Il semble dès lors évident qu'un fonctionnaire de police ne peut donner un avertissement que lorsqu'une infraction aux articles 10 à 16 susmentionnés a été formellement constatée.** Il appartient à l'auteur de la proposition de loi de clarifier ce point.

L'interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité

19. Le projet d'article 34 est formulé comme suit : « *En cas de constatation d'un fait passible d'une sanction administrative au sens des articles 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16, le fonctionnaire de police verbalisateur, officier de police judiciaire ou de police administrative, peut, après avoir entendu le contrevenant, sauf si cette audition ne peut être réalisée pour des raisons de sécurité, décider*

*d'imposer immédiatement une interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité*²³. Cette décision devient caduque si elle n'est pas confirmée dans les quatorze jours par le fonctionnaire visé à l'article 21, §1^{er}, alinéa 1^{er}. (...) » (soulignement du COC).

20. La proposition de loi fait une distinction entre une 'interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité' telle que visée en l'espèce et l' 'interdiction administrative de domaine' visée à l'article 17 de la proposition de loi.

Une interdiction administrative de domaine peut uniquement être imposée par le fonctionnaire sanctionnateur et peut avoir une durée de validité allant jusqu'à dix ans²⁴. En revanche, une interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité est imposée immédiatement, soit par un fonctionnaire de police – auquel cas elle doit être confirmée dans les 14 jours par le fonctionnaire sanctionnateur –, soit par le procureur du Roi (si le fait est une infraction ou un fait qualifié d'infraction)²⁵. Cette mesure n'est valable que pour un délai de maximum trois mois et cesse d'exister si une interdiction administrative ou judiciaire de domaine est prononcée²⁶.

La proposition de loi cherche ainsi à éviter qu'un contrevenant ne puisse continuer à fréquenter des domaines récréatifs en attendant que le fonctionnaire sanctionnateur ou le juge pénal prenne une décision, ce qui peut durer plusieurs mois. L'interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité sert donc principalement de mesure provisoire²⁷.

21. Selon la formulation actuelle de la loi, le bourgmestre peut décider, conformément à l'article 134^{sexies} de la nouvelle loi communale, d'imposer une interdiction de lieu d'un mois, laquelle peut être renouvelée à deux reprises. Étant donné que cette interdiction de lieu est également une sanction aux yeux de l'auteur de la proposition de loi, on peut s'interroger sur la possibilité de concours entre l'interdiction administrative de domaine imposée par le fonctionnaire sanctionnateur et l'interdiction de lieu imposée par le bourgmestre. Selon l'exposé des motifs, l'interdiction de domaine est une sanction qui est imposée au niveau national, contrairement à l'interdiction temporaire de lieu, qui s'applique uniquement dans la commune où elle a été imposée²⁸. Il serait préférable d'inscrire également dans la loi le champ d'application national de l'interdiction de domaine.

Quoi qu'il en soit, on peut s'interroger sur la relation entre l'interdiction de domaine prévue dans la proposition de loi et l'interdiction de lieu imposée par le bourgmestre. Peut-il par exemple être question de concours entre une interdiction de lieu et une interdiction de domaine et/ou de périmètre ? Si telle est l'intention de l'auteur de la proposition de loi, il convient, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de

²³ Soulignement du COC.

²⁴ Projet d'article 17 §1^{er} de la proposition de loi.

²⁵ Projet d'article 34, alinéas 1^{er} et 3 de la proposition de loi.

²⁶ Projet d'article 34, *in fine* de la proposition de loi.

²⁷ Exposé des motifs, p. 18.

²⁸ Exposé des motifs, p. 10.

préciser dans la proposition de loi qu'une interdiction de domaine et/ou de périmètre ou une interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité imposée par un fonctionnaire de police ou par le parquet ne porte aucunement préjudice à l'interdiction de lieu prévue dans la nouvelle loi communale.

22. Le projet d'article 34, 1^{er} alinéa confère à un « *fonctionnaire de police, officier de police judiciaire ou de police administrative* » la compétence d'imposer une interdiction de domaine. La compétence d'imposer une perception immédiate (somme d'argent) de 250 EUR pour une infraction aux articles 10 à 16 inclus de la proposition de loi est, conformément au projet d'article 29, 1^{er} alinéa, également conférée à un officier de police judiciaire.

On peut se demander pourquoi l'auteur de la proposition de loi rend expressément l'officier de police judiciaire compétent, du moins pour l'interdiction de domaine. Cependant, la mesure de sécurité à prendre par un fonctionnaire de police, qui est imposée dans le cadre de l'approche administrative, relève en effet pourtant essentiellement de la compétence d'un officier de police administrative (comme le prévoit la LFP). L'hypothèse est en effet que l'imposition de cette mesure est le résultat d'une infraction administrative incriminée par les articles 10 à 16 inclus. Il n'existe aucune relation logique avec la qualité d'un officier de police judiciaire. Étant donné le caractère particulièrement drastique de la mesure en question (applicable au niveau national) et son impact immédiat sur la liberté de mouvement d'une personne (sachant que cette mesure peut potentiellement être imposée sans entendre la personne concernée), il semble nécessaire de limiter le nombre de fonctionnaires de police compétents (et surtout de leur permettre d'acquérir des aptitudes en la matière²⁹). Cela s'inscrit d'ailleurs dans la logique des compétences dont les officiers de police administrative disposent déjà, comme la saisie administrative ou l'arrestation administrative. Vu l'envergure du cadre d'officiers de police administrative³⁰, le COC ne voit aucune objection opérationnelle à limiter au strict minimum le nombre de fonctionnaires disposant de cette 'compétence de sanction'³¹ susmentionnée.

23. En ce qui concerne enfin l'imposition d'une interdiction de domaine pour des faits autres que ceux visés aux articles 10 à 16 inclus, la proposition de loi prévoit que pour n'importe quelle infraction ou n'importe quel fait qualifié d'infraction, le fonctionnaire de police doit informer immédiatement le procureur du Roi lorsqu'il estime qu'une interdiction de domaine 'judiciaire' devrait être imposée à titre de mesure de sécurité. Cela signifie que toutes les infractions et tous les délits entrent en ligne de

²⁹ Voir aussi DE RAEDT, E., ROSSEEL, P. et VAN THIENEN, B., *De Wet op het Politieambt, Handboek van de politiefunctie en politieorganisatie*, Bruxelles, Politeia, 25^e édition, 2022, p. 62-63 : « *L'exercice des compétences susmentionnées est inhérent à l'exercice de fonctions spécifiques dans des circonstances données en termes de temps et d'espace. C'est notamment le cas pour les compétences dont l'exercice implique des restrictions substantielles des libertés individuelles et qui ne peuvent pour cette raison être exercées qu'après une décision ou sur ordre ou instruction d'un officier arborant un grade ou exerçant une fonction spécifique et ayant bénéficié à cette fin d'une formation adaptée.* » (traduction libre).

³⁰ Cf. article 4, 1^{er} et 2^e alinéas de la LFP. Arrêté royal portant exécution de l'article 4, alinéa 2, de la loi sur la fonction de police et fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 8 de la loi du 21 avril 2016 portant des dispositions diverses Intérieur - Police intégrée, *M.B.* 16.01.2019.

³¹ Bien qu'il s'agisse du point de vue juridique d'une mesure de sécurité, cela n'empêche évidemment pas que la personne concernée perçoive la mesure comme une sanction, ce qu'elle est d'ailleurs bel et bien en réalité.

compte, également ceux qui ne présentent aucun lien avec des comportements qui justifieraient une interdiction de domaine (infraction de roulage, infraction environnementale, etc.). Les infractions passibles d'une SAC ne sont manifestement pas visées. Il semble opportun de se pencher sur ce champ d'application de l'interdiction de domaine 'judiciaire', à titre de mesure, dont le fonctionnaire de police est l'« indicateur ».

3. Contrôle du respect de l'interdiction de domaine

24. Enfin, la question se pose de savoir comment le respect de l'interdiction de domaine sera contrôlé. Les projets d'articles 34 et 35 de la proposition de loi prévoient la possibilité, pour le fonctionnaire sanctionnateur, de communiquer des données d'identification à l'autorité responsable du domaine récréatif ou à l'autorité d'un pays tiers.

25. La proposition de loi limite son champ d'application aux domaines récréatifs exploités ou concédés par la commune ou la province³² et se limite en tout état de cause à « *l'autorité* »³³. Dans la pratique, il peut cependant arriver qu'un exploitant privé gère le domaine dans le cadre d'une concession ou qu'une ASBL, une intercommunale ou une régie publique autonome assure la gestion ou l'exploitation³⁴, même si le domaine appartient à la commune ou à la province. Ces acteurs sont-ils alors également considérés comme une « *autorité* » au sens du projet d'article 35, dernier alinéa de la proposition de loi, et l'objectif est-il qu'ils reçoivent eux aussi les données d'identification de la part du fonctionnaire sanctionnateur ? Il est probable que ce soit bel et bien le but, de sorte que l'Organe de contrôle est d'avis qu'il serait plus clair d'utiliser le terme « *exploitant* » plutôt que le terme « *autorité* ».

26. Par ailleurs, la proposition de loi ne décrit pas clairement comment la police peut contrôler et contrôlera le respect de l'interdiction de domaine. Le respect de l'interdiction de domaine devra en effet inévitablement être contrôlé également par la police, en marge des exploitants. Il suffit de penser au très vaste périmètre qui est visé, soit un rayon de 5 kilomètres³⁵ autour du domaine, dont la proportionnalité soulève d'ailleurs des questions. La police aura-t-elle accès au système administratif central dans lequel sont conservées l'identité des personnes concernées et la sanction ? Ou la police en sera-t-elle informée par le fonctionnaire sanctionnateur ? La proposition de loi ne dit mot à ce sujet. Il appartient à l'auteur de la proposition de clarifier ce point.

27. L'exposé des motifs évoque la possibilité de communiquer des données policières dépersonnalisées à des personnes qui ne sont pas visées par la LFP afin de permettre le contrôle du

³² Projet d'article 2, 1^o de la proposition de loi.

³³ Projet d'article 3 de la proposition de loi.

³⁴ Projet d'article 4, 1^{er} alinéa de la proposition de loi, qui parle de « l'exploitant ».

³⁵ Projet d'article 2, 2^o de la proposition de loi.

respect de l'interdiction de domaine³⁶, mais on ne trouve aucune trace de cette possibilité dans la proposition de loi elle-même. De plus, l'Organe de contrôle ne voit pas vraiment de quelles données policières il s'agit, comment elles sont dépersonnalisées, à quelles personnes elles sont communiquées ni en quoi cela contribue au contrôle du respect de l'interdiction de domaine. Il appartient à l'auteur de la proposition de clarifier ce point. Pour ce qui est de la communication d'informations et données à caractère personnel policières aux exploitants des domaines récréatifs, le COC renvoie aux remarques formulées dans l'avis DA230004 que nous évoquions plus haut, et plus précisément aux points 21 et suivants de cet avis.

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 5 septembre 2023.

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

³⁶ Exposé des motifs, p. 4-5.