



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIERE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
CGI 2023/XXXXX	DA230037		10/10/2023

Objet : avis relatif au Projet d'Accord entre le Royaume de Belgique et la République de Moldavie relatif à la coopération policière

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, 2^e al, 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 'LCA').

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 de Mme Annelies Verlinden, ministre de l'Intérieur, des Réformes Institutionnelles et du Renouveau Démocratique, envoyée le 5 septembre 2023 et reçue sur support électronique/lettre par l'Organe de contrôle le 08 septembre 2023, d'émettre un avis conformément à la LPD susmentionnée.

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

Émet, le 10 novembre 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 organique du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après dénommée en abrégé '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 les services de police traitent des données à caractère personnel en dehors du cadre des missions de police administrative et judiciaire, par exemple en vue 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. Le COC est en outre investi aussi d'une mission d'avis d'office, prévue à l'article 236 §2 de la LPD, et d'une mission de sensibilisation du public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants à la matière du droit à la protection de la vie privée et des données, prévue à l'article 240 de la LPD.

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 des avis soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement ou de la Chambre des Représentants, d'une autorité administrative ou judiciaire ou d'un service de police, concernant toute matière ayant trait à la gestion de l'information policière telle que régie par la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police⁵.

3. Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé 'AIG'), telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale, et de l'Unité d'information des passagers (ci-après

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.

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. Enfin, 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 GPI⁷') 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 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 porte sur un Accord entre le Royaume de Belgique et la République de Moldavie relatif à leur collaboration policière (ci-après 'l'Accord'). Ce dernier étant non seulement un pays d'origine de certains groupes délinquants itinérants mais également de victimes de traite économique ou sexuelle des êtres humains, il représente un partenaire significatif dans la lutte contre la criminalité internationale. De plus, il convient également de mentionner la place prépondérante acquise par la Moldavie, à la suite de l'invasion russe en Ukraine, en tant que terre d'accueil - et de transit vers l'Europe – des réfugiés de guerre. Il existe donc un risque que des ressortissants de pays tiers, pouvant notamment être signalés au niveau international et munis de faux passeports ou documents d'identité, prennent part au flux de personnes en direction de l'Union Européenne organisé dans un cadre humanitaire.

Au vu des éléments susmentionnés, l'Accord en question représente une occasion certaine de prévoir diverses possibilités d'échange d'informations entre la GPI et les services de police moldaves et de formaliser le cadre juridique permettant un flux automatisé d'informations opérationnelles. Par conséquent, il va de soi que la protection des données dans le cadre de ces échanges représente un enjeu majeur de l'Accord.

9. A toute fin utile et afin d'éviter tout malentendu sur l'étendue de l'avis réalisé dans le cadre de ce projet d'accord, l'Organe de contrôle rappelle également qu'il ne limite pas nécessairement ses avis à l'article ou aux articles indiqué(s) par le demandeur mais qu'il tient toujours compte dans ses avis de tous les éléments ou dispositions qui relèvent de sa compétence en vertu de la réglementation susmentionnée. En l'occurrence, l'examen réalisé dans le présent avis dépassera le cadre des articles explicitement cités par le demandeur dans le but de réaliser une analyse de l'entièreté du projet de manière cohérente et homogène.

III. Analyse de la demande

10. A titre préliminaire, le COC tient à mentionner qu'il apprécie l'attention portée aux remarques provenant de ses anciens avis dans la réalisation du présent projet d'Accord. Par conséquent, dans le cadre de l'analyse suivante, les points abordés ne représentent pas des remarques fondamentales mais serviront avant tout à renforcer le cadre juridique mis en place pour permettre l'échange d'information entre les Etats parties.

11. Premièrement, en ce qui concerne le préambule de l'Accord, les termes introductifs mentionnent le respect de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du

traitement automatisé des données à caractère personnel⁹. Il est, en effet, tout à fait essentiel d'évoquer ce texte représentant une avancée fondamentale et le premier instrument international juridique contraignant dans le domaine de la protection des données.

Bien que les principes clés de la Convention aient été conservés, cette dernière a été modernisée en 2018. En effet, la Convention 108+, signée par la Belgique, compte certaines différences et avancées par rapport au texte lui ayant précédé. L'Organe de Contrôle est, bien entendu, conscient de la non-ratification, à ce jour, dudit document par les deux Etats concernés par le présent Accord. Néanmoins, à titre de suggestion, le COC considère qu'il pourrait d'ores et déjà s'avérer utile d'intégrer la version modernisée au préambule de l'Accord. La Convention 108+ ayant été signée par les deux Etats, il pourrait être intéressant d'anticiper la future ratification du texte. Dans la pratique et les textes juridiques, il est actuellement dans tous les cas principalement fait référence à la Convention 108+.

12. Ensuite, dans l'article 1 concernant le champ d'application de l'Accord, il est fait mention, dans les termes suivants, de l'exigence pour le partenariat entre la Belgique et la Moldavie de couvrir le plus de formes de coopération policière possible : "*The Contracting Parties undertake to grant each other, in compliance with the provisions established in the present Convention, the widest assistance possible in the field of police-cooperation*".

Par conséquent, l'article 1.1 évoque la nécessité de respecter les termes prévus dans la Convention lors de la réalisation effective des actes de coopération et limite donc les formes de coopération pouvant être exécutées à celles explicitement prévues dans l'Accord (tel que développé à l'article 4). Cependant, par les termes "*(...) the widest assistance possible in the field of police-cooperation*", l'article 1.1 n'impose pas de limite aux domaines dans lesquels la coopération policière entre les Parties contractantes est accordée. Cette limite est mentionnée subséquemment, à l'article 1.2. Afin d'en clarifier les termes et dans un but de limitation des finalités de la coopération prévue, le COC estime qu'il est préférable de rajouter les termes suivants à l'article 1.1 : "*(...) the widest assistance possible in the field of police-cooperation **in line with article 1.2.***"

13. En ce qui concerne l'article 2 de l'Accord, le COC note l'attention particulière afin de rapprocher la définition de « *données à caractère personnel* » de la Directive 2016/680 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 (ci-après 'Directive LED')

⁹ Convention CE pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, (STE n°108), Strasbourg, 28 janvier 1981.

14. En ce qui concerne le traitement de l'information dans le cadre de l'Accord, l'article 9.6 (c) prévoit que l'autorité destinataire ne transférera pas les données personnelles ou d'autre information fournie par une autorité compétente de l'Etat cocontractant à l'Accord (...) sans l'accord écrit préliminaire de l'autorité compétente ayant fourni ladite information ou donnée. Toutefois, cet article prévoit également que ces termes ne s'appliquent pas lorsque les données à caractère personnel ou autre information transférées à un « *sous-traitant* » (ou dans les termes de l'article 9.6 (c), "*a processor*") qui traitera les données à caractère personnel ou autre information pour le compte de l'autorité compétente destinataire. Par conséquent, si les termes "*processing of personal data*" sont définis clairement à l'article 2 de l'Accord, il apparait de la lecture de l'article 9.6(c) qu'il semble essentiel de définir qui est le « *processor* ».

15. Par ailleurs, cette interrogation quant à la définition de 'la personne exécutant le traitement' en amène une subséquente. S'il est défini dans les termes de l'article 9.6 (c) qu'une distinction est à établir entre le « *processor* » (interprété comme le sous-traitant exécutant le traitement) et l'autorité compétente (définie comme l'autorité responsable du traitement), il semble également nécessaire d'établir de manière plus précise l'autorité compétente et responsable du traitement en question.

En effet, l'article 5.1 indique quelles sont les autorités compétentes des parties contractantes ("*competent authorities of the Contracting Parties*"). Pour le Royaume de Belgique, on se réfère en des termes généraux à la Police intégrée belge, structurée à deux niveaux ("*The Belgian Integrated Police, structured at two levels*"). Cela ne permet pas de déduire qui est le responsable du traitement, étant donné que cette description comprend en principe chaque service de police (zone de police ou entité de la police fédérale). Lorsque l'on confronte cela à la désignation claire par la Moldavie du Ministère de l'Intérieur (par l'intermédiaire de 'la Direction de la coopération internationale', 'l'Inspection Générale de la Police', 'l'Inspection Générale de la Police des frontières', du 'Bureau pour l'Asile et la Migration' et du 'Département des troupes de Carabiniers') et le Bureau de Procureur Général (par l'intermédiaire du 'Département de la coopération internationale et de l'intégration européenne' et du 'Bureau du Procureur anti-corruption') en tant qu'autorités compétentes, il est nécessaire de prévoir une désignation plus spécifique des autorités compétentes pour le Royaume de Belgique afin que l'identité du responsable du traitement soit connue.

16. En ce qui concerne l'échange d'information entre les Etats parties à l'Accord, l'article 6 semble, *prima facie*, énoncer en des termes clairs les modalités de ce dernier. Par ailleurs, une lecture de l'Exposé des Motifs permet également de préciser les éventuels points nécessitant une lecture interprétative. Ce dernier formule que la Direction de la coopération policière internationale (ci-après 'CGI') de la police fédérale est le « *Single Point of Contact*' » (ci-après « *SPOC* ») désigné par le Royaume de Belgique afin de permettre un échange fluide et centralisé de l'information. Ce choix est en accord avec les décisions précédentes à cet égard car CGI représente également le service permettant l'échange d'information dans le cadre d'autres flux internationaux.

17. Néanmoins, une inconnue subsiste à l'article 6 de l'Accord. En effet, le paragraphe 5 prévoit que l'échange d'information peut également être réalisé par l'intermédiaire des officiers de liaison. S'il est fait mention, dans ce même paragraphe, d'un renvoi vers l'article 10 de l'Accord prévoyant les limites de compétence des officiers de liaison, la définition de l'officier de liaison dans le contexte de cet Accord demeure assez vague et imprécise. En effet, le COC se pose les questions suivantes :

- Sur quel(s) document(s) se base-t-on afin de concrétiser le choix et le rôle de l'officier de liaison dans le cadre de l'échange d'information international ?
- Y a-t-il une éventuelle directive ou note interne permettant d'objectiver d'un point de vue opérationnel la définition de l'officier de liaison et les modalités de l'échange d'information par l'intermédiaire de ce dernier ?
- Dans l'éventualité où un tel document ne serait pas disponible et comme il est nécessaire que les officiers de liaison puissent justifier leur traitement concernant l'information opérationnelle, comment prévoit-on de contrôler la licéité de l'échange d'information lorsque réalisé par ces derniers dans le cadre de leur fonction ?
- Enfin, de manière générale, selon quels critères le rôle des officiers de liaison et leur intervention est-il encadré en tenant compte de la présence concomitante des SPOC ?

18. En ce qui concerne les modalités et les motifs afin d'invoquer le droit à l'information, l'article 9 (5) de l'Accord prévoit un droit d'accès et de contrôle de traitements des données. Ce dernier semble être formulé de manière exhaustif. Néanmoins, le COC a certains doutes quant à la formulation choisie pour le second alinéa du paragraphe 5. Bien que le COC soit compétent pour effectuer les vérifications en ce qui concerne les données à caractère personnel traitées par les services de la GPI, il relève de la responsabilité de ces derniers de déterminer la pertinence opérationnelle des données traitées et d'effectuer les modifications nécessaires.

19. Par ailleurs, il est également essentiel de mentionner que la modalité d'exécution du droit à l'information en Belgique (à savoir le mécanisme de l'accès indirect aux données à caractère personnel) pourrait faire l'objet d'une modification fondamentale. Sous réserve d'une décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne à cet égard le 16 novembre prochain¹⁰, le mécanisme de l'accès indirect et les limites imposées dans l'information pouvant être communiquées aux personnes concernées tel que prévu à l'article 42 de la LPD pourraient être modifiés.

Par conséquent, les prescrits de l'article 9 (5) ainsi que l'exposé des motifs y lié¹¹ seront problématiques. Il est donc essentiel de suivre attentivement cette évolution afin d'en tenir compte dans la version finale de l'Accord.

¹⁰ C.J.U.E, [C-333/22] *Ligues des droits humains (vérification du traitement des données par l'autorité de contrôle)*, [Case in progress].

¹¹ Accord entre le Royaume de Belgique et la République de Moldavie relatif à leur collaboration policière, *Exposé des motifs*, p.7.

20. L'Accord régit également les conditions à remplir pour la transmission d'un type particulier de données à caractère personnel entre les Etats parties. En effet, l'article 9 (7) prévoit que pour les données sensibles, limitativement énumérées comme celles révélant l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique, l'échange d'information ne pourra être exécuté que si cela est strictement nécessaire aux fins de la transmission et moyennant le respect des garanties appropriées.

Le COC note le caractère exhaustif du concept de données sensibles, en accord avec la Convention 108+ et la LPD. Cependant, afin de garantir une protection adéquate de telles données à caractère personnel dans le cadre de traitement ou transmission, le COC est d'avis qu'il serait nécessaire de compléter l'article 9 (7) de la manière suivante : *"The competent authorities are only permitted to transmit on the basis of this Convention personal data revealing racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, or trade union membership, genetic data, biometric data, or personal data concerning a person's health, sex life or sexual orientation, or to otherwise process such personal data received from a competent authority of the other Contracting Party, if this is strictly necessary for the purposes of the transmission, subjected to appropriate safeguards, **and in compliance with the respective national legislations of the Contracting Parties to the Convention**".*

21. En ce qui concerne l'article 9 (9), al.3 de l'Accord, ce dernier concerne notamment la situation dans laquelle il a été établi que les informations détenues par les autorités compétentes d'un des Etats parties à l'Accord est incorrecte, inexacte, plus à jour ou que la transmission d'une telle information était illégale. L'alinéa développe la possibilité pour l'autorité émettrice ou destinataire concernée de décider de ne pas supprimer l'information en question, mais d'uniquement restreindre le traitement de ladite information.

Si une telle possibilité apparaît pertinente et raisonnable compte tenu des finalités poursuivies par l'Accord, le COC considère qu'il est nécessaire de préciser davantage les termes de cette restriction de la manière suivante afin de garantir que les informations en question ne puissent pas être utilisées à des fins opérationnelles jusqu'à ce qu'elles ne soient plus contestées : *"If in any of the situations referred to in the present paragraph, the receiving Contracting Party needs to maintain the personal data for the purpose of evidence although it has been established that they are incorrect, inaccurate or no longer up to date or that the transmission of the personal data was unlawful, the receiving competent authority may decide not to delete or correct the personal data, but instead restrict their*

processing and prohibit the use of this information for operational purposes until uncontested'.

22. Enfin, et ce afin de remplir les conditions de l'article 9(11) al. 2 et 3 de l'Accord prescrivant la nécessité de coopération pour les autorités disposant des compétences de contrôle de l'information échangée dans le cadre de cette Convention, il est impératif de demander aux autorités de l'état cosignataire de communiquer les coordonnées de contact de l'homologue moldave du COC.

Par conséquent, le Organe de Contrôle part du principe que lesdites informations lui seront envoyées en temps utile et, en tout état de cause, dans un délai raisonnable.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

invite le demandeur à tenir compte des remarques susmentionnées.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 10 novembre 2023.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président *a.i.*,

Frank SCHUERMANS (SIGNÉ)