



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA240004		05.02.2024

Objet : Avis relatif à un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2017 relatif à l'exécution de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, reprenant diverses dispositions concernant l'Unité d'information des passagers et le délégué à la protection des données

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 7, 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 22 janvier 2024 à l'Organe de contrôle de l'information policière par la ministre de l'Intérieur en vue d'émettre un avis sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2017 relatif à l'exécution de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, reprenant diverses dispositions concernant l'Unité d'information des passagers et le délégué à la protection des données (ci-après 'le projet d'arrêté royal').

Vu l'urgence invoquée dans la demande susmentionnée du 22 janvier 2024 et la prière de rendre l'avis dans un délai de 15 jours en vertu de l'article 236 §2, 3^e alinéa de la LPD.

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans, président *a.i.* de l'Organe de contrôle.

Émet, le 5 février 2024, 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

II.1. L'urgence

8. L'auteur du projet d'arrêté royal souhaite invoquer l'urgence prévue à l'article 236 §2, 3^e alinéa de la LPD, qui est formulé en ces termes : « *Dans les cas où l'avis de l'Organe de contrôle est requis en vertu d'une disposition de la présente loi, le délai visé à l'alinéa 2 est réduit à quinze jours minimum dans des cas d'urgence spécialement motivés.* ». L'auteur du projet d'arrêté royal motive comme suit l'urgence invoquée dans la demande d'avis (citation littérale, traduction libre) : « *... Attendu que certains des membres du personnel actuellement détachés au sein de l'UIP approchent début 2024 de la fin de leur période de détachement (prolongations incluses), alors qu'ils souhaiteraient voir cette durée prolongée, et vu le risque qu'impliquerait pour la continuité du service la rotation d'un nombre considérable des membres du personnel détachés qui, sans l'AR UIP modifié, ne sont plus en mesure de prolonger leur détachement, attendu que la procédure à suivre jusqu'à la publication d'un projet d'arrêté prendra encore un certain temps et vu le nombre limité de modifications soumises pour avis, il est requis qu'un avis soit émis en urgence dans ce dossier.* ».

9. Une fois de plus, l'Organe de contrôle constate que l'autorité qui invoque certaines circonstances pour prier l'autorité de contrôle d'émettre un avis en urgence a elle-même créé les circonstances conduisant à l'urgence invoquée. Lorsqu'une autorité se retrouve par son propre fait dans une situation d'urgence présumée, elle ne peut pas invoquer par la suite cette même situation dont elle est elle-même responsable. Le fait que la période de détachement actuellement prévue soit de 3 ans et renouvelable trois fois d'un an (autrement dit, maximum six ans) n'est pas nouveau. Il s'agit d'une donnée dont l'auteur du projet d'arrêté royal avait connaissance bien à l'avance (depuis des années), et dont il était donc censé tenir compte si le souhait est ou était de modifier ces durées. Le fait que certains membres du personnel (l'auteur du projet d'arrêté royal ne fournit toutefois aucun détail à ce sujet ; de combien de membres du personnel s'agit-il ? L'auteur du projet d'arrêté royal se contredit d'ailleurs en parlant d'une part de « certains des membres du personnel actuellement détachés » et d'autre part d'« un nombre considérable des membres du personnel détachés ».) arrivent ou arriveraient en fin de mandat début 2024 est prévisible depuis des années et était manifestement déjà annoncé depuis tout un temps (par un arrêté royal qui est en effet entré en vigueur le 08.01.2024). Le fait que la continuité du service puisse éventuellement être mise en péril était donc lui aussi déjà à prévoir depuis longtemps. Le fait, enfin, que les membres du personnel souhaitent rester en fonction plus longtemps au sein de l'UIP est en soi parfaitement compréhensible, mais n'est évidemment pas un argument justifiant une éventuelle urgence ni, espérons-le, le principe même du choix d'un système de détachement et la durée choisie.

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.

L'urgence n'est pas dûment motivée et n'est par conséquent pas admise par l'Organe de contrôle.

II.2. Objet concret de la demande

III. Analyse de la demande

III.1. Remarques générales

10. En substance, l'auteur du projet d'arrêté royal souhaite :

- réduire de 3 ans à 1 an l'expérience utile exigée pour pouvoir être affecté à l'UIP (projet de nouvel article 13, 3^o) ;
- offrir une plus grande 'sécurité d'emploi' aux membres du personnel des services de support actuellement détachés auprès de l'UIP en passant d'un système rigide reposant sur un mandat de maximum 3 ans renouvelable 3 fois d'un an (c'est-à-dire maximum 6 ans) à un système très souple de mandats de 5 ans renouvelables un nombre illimité de fois.

L'expérience requise

11. L'Organe de contrôle ne se prononce qu'à titre subsidiaire sur l'expérience concrètement requise pour pouvoir endosser utilement un rôle au sein de l'UIP. Par essence, il s'agit là d'un aspect qui relève de la responsabilité de l'auteur de l'arrêté. L'Organe de contrôle prend acte de l'argumentation avancée dans le rapport au Roi, qui revient quasiment à dire qu'exiger une expérience préalable présente peu de valeur ajoutée étant donné qu'« *une grande partie des connaissances requises pour l'analyse des données des passagers s'acquiert sur le tas* ».

Le COC n'en est pas moins sceptique à l'égard de l'évolution manifestement généralisée qui a consisté ces dernières années à assouplir systématiquement les exigences de recrutement (dont le nombre d'années d'expérience) même pour les fonctions de sécurité. Récemment, le nombre d'années en tant qu'inspecteur de police requis pour pouvoir prétendre au grade d'inspecteur principal a été ramené de six à trois ans, ce qui, aussi de l'avis des chefs de corps, est beaucoup trop peu. Il serait en tout cas illusoire de penser qu'en l'occurrence, 1 an de service auprès de la police intégrée suffirait à disposer d'une connaissance suffisante des systèmes d'information policière ; bien au contraire, il faut des années d'expérience pour maîtriser la matière de la gestion de l'information policière. En tout état de cause, l'Organe de contrôle espère que l'on ne va pas se mettre à détacher auprès de l'UIP des

⁹ L'article 13 ne comporte qu'un seul alinéa, de sorte qu'il n'est techniquement pas opportun de parler d'un « premier alinéa ».

inspecteurs de police trop jeunes n'ayant que quelques années d'expérience. La fonction est en effet cruciale et requiert une certaine maturité. Il convient de rappeler que les activités de l'UIP consistent en une collecte massive de données à caractère personnel, pour laquelle le fait de disposer de bons réflexes en matière de protection des droits humains et des données est tout sauf un luxe. Et il est peu probable qu'une réduction de l'expérience professionnelle exigée de la part des membres de l'UIP soit à cet égard une évolution souhaitable.

12. Si l'on compare la situation qui nous occupe avec celle des membres du personnel de l'OCAM, comme le fait l'auteur du projet dans le rapport au Roi en ce qui concerne la période de détachement (voir plus loin), force est de constater que l'arrêté royal du 23 janvier 2007 relatif au personnel de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace exige une expérience de 5 ans pour les experts détachés, les analystes et la direction de l'OCAM (cf. l'annexe à l'arrêté royal). Le présent projet d'arrêté ne fait donc qu'accentuer la différence et l'écart entre l'OCAM et l'UIP en ce qui concerne l'expérience exigée. Le COC est d'avis qu'il conviendrait de réfléchir à l'opportunité de cet écart plus prononcé.

La période de détachement

13. Si la volonté d'assouplir l'actuel système très (trop) rigide des mandats de maximum six ans est compréhensible vu les formalités administratives excessives qu'il implique du fait des prolongations, ce projet d'arrêté semble aller trop loin dans cette souplesse. L'argument de l'acquisition, de la continuité et de la valorisation de l'expertise est certainement pertinent, et il ne fait aucun doute que ces aspects posent problème si la durée du mandat est trop courte, mais les deux autres arguments sont en revanche nettement moins convaincants (voir aussi les points 8 et 9).

14. Ce n'est pas tant la durée de 5 ans qui préoccupe le COC – dès lors que, comme nous le disions, celle-ci semble parfaitement défendable et est en effet comparable à la durée des détachements ou des mandats ayant cours auprès d'institutions ou organes similaires –, mais bien sa prolongation illimitée. De facto, on peut en effet s'attendre à ce que les membres du personnel détachés restent ou veuillent rester en fonction au sein de l'UIP durant toute leur carrière. C'est en effet la tendance que l'on peut constater au sein de toutes les organisations qui se sont abstenues de limiter la possibilité de prolongation (par exemple aussi dans le cas des magistrats fédéraux). Le COC a par exemple eu l'occasion de constater cet effet lorsque le législateur a porté la durée du mandat de chef de corps au sein de la police intégrée de 5 ans renouvelable maximum 2 fois à 5 ans renouvelable un nombre illimité de fois, réduisant ainsi à néant l'un des acquis novateurs de la réforme des polices. Dans la réalité, la police se retrouve alors à nouveau confrontée à une situation dans laquelle les chefs de corps restent 'aux commandes' pendant 20 à 30 ans, avec tous les effets néfastes que cela engendre : moins de souplesse, réticence au changement, opposition au contrôle, moins de volonté de se soumettre à la formation continue, etc.

Le COC préconise donc de prévoir une période de détachement maximale de 15 ans (c'est-à-dire un mandat de 5 ans renouvelable maximum deux fois), ou du moins un système qui limiterait d'une manière ou d'une autre la durée totale du détachement ou du mandat (comme c'est le cas par exemple auprès de toutes les autorités de contrôle ou pour les chefs de corps dans la magistrature). Cette limitation devra permettre de tenir davantage compte de la remarque formulée à la fin du point 11, à savoir qu'une période de détachement trop longue auprès de l'UIP ferait courir le risque que la routine et l'évidence s'installent, que l'esprit critique à l'égard du fonctionnement propre se perde, etc.

III.2. Remarques par article

15. Enfin, le COC demande à ce que ce projet d'arrêté royal soit mis à profit pour adapter les articles 5, 7 et 27, 7° en fonction de la législation actuelle. La « *Commission de la protection de la vie privée* » n'existe en effet plus. De même, la dénomination « *Organe visé à l'article 36ter de la loi relative à la protection de la vie privée* » doit être remplacée par l'actuel COC, à savoir « *l'Organe de contrôle visé à l'article 71 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* ».

L'article 27, 7°, enfin, doit être actualisé ; une référence à « *l'autorité compétente de contrôle des traitements de données à caractère personnel* » (par analogie à l'article 44, 7° de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers) semble dans ce contexte relever de l'évidence.

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 février 2024.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président *a.i.*,

Frank SCHUERMANS (SIGNÉ)