



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA250016		13.11.2025

Objet : Avis relatif à une proposition de résolution relative à la création d'un portail unique pour l'enregistrement centralisé et uniforme des plaintes contre la police et leur suivi (DOC 56 0956/001)

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 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 demande du Président de la Commission Intérieur, Sécurité, Migration et Matières administratives de la Chambre des Représentants, transmise par message électronique du 3 octobre 2025.

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

Émet, le 13 novembre 2025, 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

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

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°, 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 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.

*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 LAPD.

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.

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

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 16 mai 2024 « *modifiant la loi du 25 décembre 2016 relative 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.

II. Objet de la demande

8. La demande d'avis a trait à une proposition de résolution (ci-après 'la proposition') du 26 juin 2025 relative à la création d'un portail unique pour l'enregistrement centralisé et uniforme des plaintes contre la police et leur suivi, introduite par Monsieur Brent Meulemans, membre de la Chambre des représentants.

⁷ Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

⁸ Rapport d'activité 2021, www.organedecontrôle.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.

La proposition demande au Gouvernement fédéral :

- 1) de créer un guichet numérique unique et centralisé, qui sera habilité à recevoir et à enregistrer toutes les plaintes à l'encontre de la police intégrée (à l'exception des plaintes déposées directement auprès du ministère public ou du juge d'instruction en raison d'une présomption d'infraction) ;
- 2) de confier la gestion de ce guichet unique au Comité permanent P ;
- 3) de charger le Comité permanent P d'élaborer les modalités précises et de déterminer le fonctionnement de ce guichet unique, ainsi que de rédiger un projet de règlement uniforme des plaintes, le tout après consultation obligatoire et recueil d'avis de l'AIG, du COC, de la police fédérale, de la police locale (par le biais de ses organes) et d'autres instances pertinentes, dans un esprit de recherche de consensus ;
- 4) de veiller à ce que la conception technique du guichet unique permette une consultation efficace et un traitement statistique des données ;
- 5) de prévoir que les citoyens qui déposent une plainte auprès du guichet unique conservent la possibilité d'indiquer l'organe de contrôle (Comité permanent P, AIG, COC) ou la zone / le service de police qu'ils considèrent être le destinataire principal en vue du traitement de leur plainte. Les plaintes dépourvues d'indication précise seront réceptionnées par le Comité permanent P et distribuées conformément au nouveau règlement des plaintes ;
- 6) de garantir que les citoyens qui ne peuvent ou ne souhaitent pas déposer une plainte en ligne puissent toujours faire acter physiquement leur plainte par un commissariat de police, la police étant alors tenue d'enregistrer cette plainte sans délai auprès du guichet unique ;
- 7) de prendre les mesures légales et/ou réglementaires requises afin d'imposer l'utilisation du guichet unique pour l'enregistrement de toutes les plaintes pour tous les services concernés (services de police, AIG, Comité permanent P, COC) ;
- 8) de soumettre à l'approbation de la Chambre des Représentants le projet de règlement uniforme des plaintes, établi par le Comité permanent P à l'issue de la concertation prescrite, afin que ce règlement acquière force de loi et soit contraignant tant pour les citoyens que pour les services concernés.

9.1. En principe, le COC émet conformément à l'article 59 §1^{er}, 2^e alinéa de la LPD un avis « *dans le cadre de l'élaboration d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle loi, un tel décret ou une telle ordonnance, qui se rapporte au traitement* ». La résolution parlementaire ne figure pas dans cette énumération et n'est pas un texte réglementaire (mais plutôt une demande à caractère politique), ce qui n'empêche pas le COC de pouvoir à titre subsidiaire et conformément à l'article 236 de la LPD émettre un avis « *sur toute question relative à la gestion de l'information policière, comme prévu entre autres dans la section 12 du chapitre 4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police* ».

La résolution ne fait pas directement le lien avec les compétences du COC dans le cadre de la gestion de l'information policière par la police, la gestion de l'information policière en général ou la compétence du COC en matière de protection des données en particulier, mais concerne à l'évidence directement l'Organe de contrôle dès lors qu'il serait impliqué dans la création d'un portail unique et d'un règlement des plaintes uniforme pour les plaintes introduites à l'encontre de la GPI.

9.2. Il convient en tout cas de constater que même si la résolution demande au Gouvernement fédéral de prendre des dispositions en la matière, ce n'est évidemment pas au Gouvernement qu'il appartient de le faire, mais bien directement au Parlement lui-même étant donné que tant le Comité permanent P – qui devrait jouer un rôle central dans le portail unique pour l'enregistrement des plaintes – que le COC sont des institutions à dotation indépendantes (du Gouvernement) qui sont rattachées au Parlement fédéral. C'est a fortiori le cas du COC qui, contrairement au Comité P, puise son indépendance dans des cadres juridiques européens contraignants, à savoir la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le RGPD et la directive Police-Justice 2016/680 (*LED*).

Les modifications légales qui ont trait à ces deux autorités de contrôle, et en particulier à l'Organe de contrôle, peuvent donc exclusivement être initiées et décidées par le Parlement lui-même, dès lors que le pouvoir exécutif – conformément au principe de la séparation des pouvoirs – n'est évidemment nullement compétent à l'égard des institutions relevant du pouvoir législatif. Les deux autorités de contrôle sont chargées notamment de la surveillance de la GPI et de l'AIG, qui sont elles-mêmes des institutions du pouvoir exécutif ou qui se trouvent même, pour ce qui est de la police fédérale et de l'AIG, entièrement sous la tutelle des ministres de l'Intérieur et de la Sécurité et de la Justice. Il n'appartient donc nullement au Gouvernement de proposer un quelconque régime, et encore moins d'en décider ou de créer un portail unique pour l'enregistrement des plaintes impliquant le Comité P et/ou le COC ou requérant leur collaboration.

Il convient à ce titre d'au moins amender la résolution, en ce sens que l'on peut par exemple tout au plus demander au Gouvernement de faciliter la création d'un portail unique pour l'enregistrement des plaintes, d'y apporter son concours et d'en prévoir le financement (ou de faire une proposition en ce sens au Parlement). On ne saurait en effet faire l'impasse sur la question épineuse du coût substantiel d'un tel portail, avant tout pour le Comité P mais aussi pour le COC (voir le point 10.2 de l'avis DA240013).

En ce sens, la résolution est quelque peu surprenante puisque c'est au Parlement lui-même, et non au Gouvernement fédéral, qu'il incombe de mettre en place et d'encadrer sur le plan légistique le portail unique projeté, si tant est que tel soit encore le souhait (voir plus loin le point 10). Elle l'est d'autant plus qu'une proposition de loi similaire a déjà été introduite dans le passé par le Parlement et que les textes sont donc en principe disponibles.

III. Analyse de la demande

A) Remarques générales

10. L'Organe de contrôle s'est dans le passé déjà prononcé dans deux avis sur l'idée d'un portail unique pour le dépôt de plaintes à l'encontre de (membres de) la GPI :

- dans l'avis DA220010 du 18 mai 2022 relatif à la proposition de loi instaurant un portail unique et un règlement des plaintes uniforme pour le dépôt de plaintes et de dénonciations concernant la police (DOC 55 2517/001 du 21 février 2022) ;
- dans l'avis DA240013 du 7 mai 2024 relatif à la proposition de loi instaurant un portail unique et un règlement des plaintes uniforme pour le dépôt de plaintes et de dénonciations concernant la police (DOC 55 2517/003 du 21 mars 2023).

Ces avis sont disponibles sur le site Internet de l'Organe de contrôle (www.organedeconrole.be). Ils contiennent les remarques et points de vue détaillés et motivés du COC au sujet de l'idée et surtout des potentielles modalités juridiques et pratiques d'un portail unique et d'un règlement des plaintes uniforme. Afin d'éviter les répétitions inutiles, le COC renvoie donc à ces deux avis, dont la teneur doit être considérée comme étant reprise intégralement dans le présent avis.

B) Rappel et synthèse des remarques formulées dans le passé

11. L'essence des points de vue et remarques formulés dans le passé dans les deux avis susmentionnés peut être résumée comme suit :

11.1. Le COC se distingue des services de police, de l'AIG et même du Comité P par son indépendance qui est prévue de manière impérative dans le droit européen.

Le COC ne pourra donc jamais être 'contraint' de prendre part à un portail uniforme pour le dépôt de plaintes, sous peine de porter atteinte à son indépendance telle qu'elle est consacrée dans les traités et dans les lois. Il convient en effet de faire une distinction fondamentale entre d'une part les organes de contrôle externes et d'autre part les organes de contrôle internes et les services de police. Le Comité permanent P et le COC sont les seuls organes de contrôle purement externes et indépendants rattachés au Parlement fédéral. Additionnellement, le COC se caractérise par son statut juridique indépendant qui est consacré dans le droit européen (droit primaire et droit dérivé). L'AIG est certes un organe de contrôle externe à la GPI, mais elle est aussi un organe du pouvoir exécutif soumis à la tutelle et à la hiérarchie des ministres de la Justice et de l'Intérieur.

11.2. En marge du traitement des plaintes de citoyens, le COC est aussi et surtout chargé du traitement des 'demandes d'accès indirect' aux banques de données policières (voir en particulier les articles 41 et 42 de la LPD). Ces demandes ne sont pas des plaintes. Le COC se substitue en effet en l'occurrence au citoyen dans l'exercice de ses droits⁹. Ces demandes d'accès indirect ne constituent dès lors pas des plaintes à l'encontre de la GPI et ne relèvent donc en toute logique nullement du champ d'application de la résolution (ou d'une quelconque proposition de loi en la matière).

Pour donner un ordre de grandeur, nous parlons ici par an d'environ plus ou moins 600 demandes d'accès indirect (à la clôture de la rédaction du présent avis, plus de 700 demandes avaient été introduites auprès du COC en 2025) et d'une quarantaine de plaintes (voir aussi le rapport d'activité 2024 du COC, www.organedecontrôle.be).

11.3. Les plaintes qui sont adressées à l'Organe de contrôle peuvent être réparties en deux catégories. La première catégorie de plaintes a trait aux traitements (prétendument) illicites opérés par (des membres de) la GPI dans les banques de données policières. La deuxième catégorie a trait à tous les autres traitements opérés par (les membres de) la GPI qui relèvent du RGPD et du Titre 2 de la LPD (il peut donc s'agir tant de traitements non opérationnels que de traitements opérationnels, par exemple dans le cadre de la formation, du régime disciplinaire, de l'évaluation des membres du personnel, etc. ...).

Il faudra déterminer si les plaintes relevant du RGPD qui sont introduites par des membres du personnel (ou par des tiers) doivent faire partie du champ d'application, ce qui n'est pas une évidence.

11.4. Le règlement des plaintes uniforme requiert un avis **conforme et contraignant** du COC vu son indépendance susmentionnée, sans préjudice de l'objectif visant à pouvoir l'élaborer dans un esprit de recherche de consensus (voir le point 3 de la proposition).

Si le COC estime ne pas pouvoir adhérer au règlement des plaintes établi par le Comité P, il devra pouvoir décider de ne pas prendre part au portail unique d'enregistrement des plaintes (voir le point 13 de l'avis DA220010), ce qui ne signifie cependant pas que l'on ne puisse pas créer un portail unique pour le dépôt des plaintes (ce portail pourrait en effet être créé, mais sans la participation du COC ; vu le nombre restreint de plaintes traitées par le COC en comparaison des autres services (voir le point 11.2), l'absence de participation du COC ne semble d'ailleurs pas vraiment problématique).

Il n'est donc pas suffisant d'imposer au Comité P une obligation de « *se concerter* » avec le COC (voir le point 8 de la proposition), de même qu'il n'est pas concevable d'« *imposer* » au COC l'utilisation du guichet unique (voir le point 7 de la proposition). Comme on peut le lire dans l'avis DA240013 (au

⁹ Article 42 *juncto* article 239 de la LPD.

point 9), ces remarques ont durant la précédente législature été prises en compte lors de l'élaboration des amendements à la proposition de loi DOC 55 2517/001 (cf. DOC 55 2517/003).

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

prie le demandeur de tenir compte des remarques susmentionnées.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 13 novembre 2025

Pour l'Organe de contrôle,

Le président *a.i.*,

Frank SCHUERMANS (Sé)