ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA260027		2/10/2026

Objet : Avis relatif à un avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances

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 §1er, 2e 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 d'avis du 3 juillet 2026 du Vice-premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et de l'Agriculture concernant un avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances.

Vu la transmission en date du 10 juillet 2026, par l'Autorité de protection des données (ci-après 'l'APD'), de la demande d'avis susmentionnée à l'Organe de contrôle dans le cadre du principe du guichet unique (cf. article 54/1 §1er de la LAPD).

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

Émet, le 2 octobre, 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 2016/679[1] et de la Directive 2016/680[2], 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°, 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 §1er, 2e 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 1er (pour les traitements non opérationnels)[3] et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD[4]. 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 police[5].

3. Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé 'AIG') visée dans la loi du

---

[1] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *« relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE »* (règlement général sur la protection des données ou « RGPD »).

[2] Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *« relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil »* (ci-après dénommée « directive Police-Justice » ou *Law Enforcement Directive* (*LED*)).

[3] Article 4 §2, 4e alinéa de la LAPD.

[4] Article 71 §1er, 3e alinéa de la LPD.

[5] Articles 59 §1er, 2e alinéa et 236 §2 de la LPD.

15 mai 2007 sur l'Inspection générale et de l'Unité d'information des passagers (ci-après dénommée en abrégé 'BELPIU') visée au Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, de la surveillance de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel tel que visé aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police, et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois[6].

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 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 §1er, 8e 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, 2e et 3e 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 policière[8].

---

[6] Article 71 §1er, troisième alinéa *juncto* article 236 §3 de la LPD.
[7] Geïntegreerde politie – Police Intégrée.
[8] Rapport d'activité 2021, www.organedecontrole.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 §1er de la LPD.

II. Objet de la demande

8. La demande concerne un avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances (ci-après 'l'avant-projet de loi').

9. Le Vice-premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et de l'Agriculture a adressé le 3 juillet 2026 une demande à l'Autorité de protection des données afin que celle-ci émette un avis sur l'avant-projet de loi.
Le 10 juillet 2026, l'Autorité de protection des données a transmis la demande à l'Organe de contrôle de l'information policière.
Le 15 septembre 2026, l'Organe de contrôle a demandé des précisions au demandeur sur l'avant-projet de loi.
Le 15 septembre 2026, le demandeur a répondu à l'Organe de contrôle.

10. L'avant-projet de loi concerne différentes législations.
Les autorités ainsi que les traitements de données à caractère personnel et informations tombant exclusivement sous la compétence du COC sont strictement définis par la loi. L'Organe de contrôle limite par conséquent son avis aux traitements qui tombent sous sa compétence, c'est-à-dire en l'espèce ceux qui sont effectués par les services de police ou qui ont un effet (direct ou indirect) sur le travail des services de police.
En l'espèce, l'avis de l'Organe de contrôle a trait aux modifications de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs pour ce qui concerne les services de police.

Pour le surplus, le COC laisse le soin à l'Autorité de protection des données de formuler d'éventuelles remarques et recommandations dans son propre avis.

III. Analyse de la demande

Remarque générale : Nécessité de cohérence dans les modifications relatives à l'accès au registre visé à l'article 19*bis*-6 de la loi du 21 novembre 1989

11. La Loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs (ci-après la 'Loi du 21 novembre 1989') prévoit que les véhicules automoteurs ne sont admis (sauf exception) à la circulation sur la voie publique, les terrains ouverts au public et les terrains non publics mais ouverts à un certain nombre de personnes ayant le droit de les fréquenter,

que si la responsabilité civile à laquelle ils peuvent donner lieu est couverte par un contrat d'assurance[9].

Le Fonds Commun de Garantie Belge (ci-après 'FCGB') se voit confier par la Loi du 21 novembre 1989, l'obligation de tenir un **registre contenant les données reprises à l'article 19*bis*-6** de la Loi du 21 novembre 1989[10] (ci-après 'le registre'). Le FCGB est le responsable du traitement du registre visé à l'article 19*bis*-6 de la Loi du 21 novembre 1989 au sens du RGPD[11].

Le FCGB est aussi chargé d'une **mission d'information**[12] qui consiste à fournir certaines informations aux personnes lésées par les accidents de la circulation et à d'autres catégories de personnes pour l'exercice de leurs missions légales. L'article 19*bis*-8 de la Loi du 21 novembre 1989 détaille la mission d'information du FCGB vis-à-vis de différentes catégories de personnes, visées aux trois paragraphes dudit article. Les articles 14 et 15 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant les conditions d'agrément et le fonctionnement du Bureau belge et du Fonds commun de Garantie fournissent les modalités d'interrogation et de consultation sous l'article 19*bis*-8 précité.

12. Le 9 février 2024, l'Organe de contrôle a remis un avis DA230047 relatif à un avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant les conditions d'agrément et le fonctionnement du Bureau belge et du FCGB.
Cet avant-projet d'arrêté royal concernait la forme (les modalités), les conditions et la procédure d'accès au registre du FCGB mais ne définissait pas les données du registre auxquelles l'accès était

---

[9] Article 2 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs (Loi du 21 novembre 1989).
[10] Article 19*bis*-6 de la loi relative à l'assurance obligatoire : "*§ 1er. Le Fonds tient un registre contenant les données suivantes:*
1°) en ce qui concerne les véhicules ayant leur stationnement habituel sur le territoire belge,
a) le numéro d'immatriculation, la date de la dernière immatriculation et la durée de la validité de l'immatriculation dans le répertoire matricule des véhicules;
b) le nom, le premier prénom ou la dénomination du titulaire de la marque d'immatriculation et l'adresse actualisée du détenteur de la marque d'immatriculation;
c) le genre du véhicule ou de l'immatriculation;
d) la marque, le type, le numéro de châssis, le numéro de contrôle, la puissance ou la cylindrée du moteur, la masse maximale autorisée et la date de la première mise en circulation du véhicule;
2°) les numéros des polices d'assurance couvrant la circulation des véhicules visés au 1°) pour les risques mentionnés dans la branche 10 de l'annexe I à l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances, à l'exclusion de la responsabilité civile du transporteur, et lorsque la période de validité de la police a expiré, également la date à laquelle la couverture d'assurance prend fin;
3°) les entreprises d'assurances couvrant la circulation des véhicules pour les risques mentionnés dans la branche 10 de l'annexe I à l'arrêté royal du 22 février 1991 précité, à l'exclusion de la responsabilité civile du transporteur, et les représentants chargés du règlement des sinistres désignés par ces entreprises d'assurances conformément à l'article 12, § 1er;
4°) la liste des véhicules bénéficiant de la dérogation à l'obligation d'être couverts par une assurance conformément à l'article 10;
5°) en ce qui concerne les véhicules visés au 4°), le nom et l'adresse des autorités ou organismes désignés pour indemniser les personnes lésées;
6°) le nom et l'adresse du représentant chargé du règlement des sinistres désigné dans chacun des Etats de l'Espace économique européen.
§ 2. Les données visées au § 1er, doivent être conservées pendant une période de sept ans après que l'immatriculation du véhicule ou le contrat d'assurance a pris fin.
§ 3. Le Roi détermine, sur proposition des ministres ayant les affaires économiques et l'immatriculation des véhicules dans leurs compétences, les données à fournir au Fonds par la direction de l'immatriculation auprès de l'administration de la circulation routière et de l'infrastructure, par les entreprises d'assurances et par les autorités et organismes visés à l'article 10."
[11] Article 19*bis*-6, §4 de la Loi du 21 novembre 1989.
[12] Articles 19*bis*-6 à 19*bis*-10 de la Loi du 21 novembre 1989.

octroyé. Sur interpellation du COC, le demandeur a confirmé le 15 septembre 2026 que l'avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 soumis pour l'avis DA230047 n'a pas encore été validé :

> *Il ressortait de ces avis* [avis DA230047 et avis 10/2024 de l'APD] *que la base juridique existante n'était pas suffisante pour organiser l'accès au registre d'une manière conforme aux règles en matière de protection des données. Il fallait donc d'abord modifier l'article 19bis-8 de la loi du 21 novembre 1989. En effet, le Roi ne peut adopter les arrêtés d'exécution nécessaires que lorsque la base juridique est en règle. C'est pourquoi la rédaction du projet d'arrêté royal a été temporairement suspendue et l'accent a d'abord été mis sur la modification de la base juridique.*
>
> (soulignement propre du COC)
>
> *L'article VZ.1 de l'avant-projet de loi portant diverses dispositions en matière d'assurances modifie l'article 19bis-8 de la loi du 21 novembre 1988, de sorte que la base juridique régissant l'accès au registre soit conforme aux exigences en matière de protection des données. L'article 19bis-8 modifié de la loi du 21 novembre 1989 prévoit des délégations de pouvoir au Roi afin, d'une part, de déterminer la forme et le contenu de la demande d'accès aux informations et, d'autre part, de définir, par un arrêté pris après délibération en Conseil des ministres, les données pertinentes auxquelles l'accès est accordé pour les besoins liés aux missions légales, notamment, des services de police*. (soulignement propre du COC)
>
> *Entre-temps, le projet d'arrêté royal a été modifié afin de tenir compte des différents avis rendus à l'époque et du fait que le registre ne peut être consulté qu'à l'aide d'un moyen d'authentification fort. Ce projet est actuellement en cours de finalisation.*

13. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise donc à mettre la base juridique de l'accès au registre en conformité avec les exigences en matière de protection des données, afin de pouvoir opérer le passage des cartes d'assurance papier aux cartes d'assurance numérique[13].

Le commentaire des articles indique « *qu'un même arrêté d'exécution réglera, pour tous les consultants, la forme et le contenu de la demande d'obtention d'informations issues du registre, cette modification vise à uniformiser la formulation et à éviter les différences de sens supposées* »[14].

En outre, un arrêté royal pourra préciser le traitement de données à caractère personnel des personnes qui consultent le registre visé à l'article 19*bis*-6 de la loi du 21 novembre 1989[15] (cf. infra).

14. Comme l'Organe de contrôle l'avait déjà remarqué dans son avis DA230047[16], il aurait été appréciable que toutes les modifications relatives au registre, à ses modalités d'accès ainsi que les (catégories de) données accessibles selon la finalité visée soient soumises

[13] Demande d'avis relatif à l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances, *Note au Conseil des ministres du 12 juin 2026*.
[14] Demande d'avis relatif à l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances, *Discussion générale et commentaire des articles*, p. 16.
[15] Article 19*bis*-8, paragraphe 5 nouveau de la loi du 21 novembre 1989.
[1616] Organe de contrôle de l'information policière, Avis DA230047, §27.

pour avis en même temps. Concrètement, l'avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 revu pouvait être joint à l'avant-projet de loi soumis pour avis. Ceci aurait assuré plus de clarté dans l'analyse du traitement envisagé et surtout permis d'éviter de retarder inutilement la concrétisation de l'accès en temps réel, en permanence, à distance et par voie électronique au registre.

Nécessité d'identifier les besoins fonctionnels des services de police qui accèdent au registre visé à l'article 19*bis*-6

15. En ce qui concerne le résultat de l'accès au registre, celui-ci diffèrera selon la finalité pour laquelle le registre est consulté par les services de police.
D'une part, **l'article 19*bis*-8, paragraphe 2, alinéa 1er** adapté de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ('loi du 21 novembre 1989') permet aux services de police d'accéder au registre **aux fins de lutter contre la non-assurance**.
Cet accès donne une réponse binaire sur le statut de l'assurance, c'est-à-dire la mention que le registre contient ou non les données justifiant du contrat d'assurance pour un véhicule déterminé (« *véhicule assuré* » ou « *véhicule inconnu* »)[17].

D'autre part, **l'article 19*bis*-8, paragraphe 2, alinéa 2[18], 1°** de la loi du 21 novembre 1989 prévoit un accès au registre **aux fins d'exercer les missions de prévention, de contrôle et d'enquête**. Pour cette finalité, les (catégories de) données accessibles devront être déterminées par arrêté royal.

16. Sur le choix de cette dichotomie de finalités, les travaux parlementaires[19] expliquent :

> *L'article 19bis-8, § 2, octroie l'accès au registre à de nouvelles catégories de personnes. L'alinéa 1er autorise les services de police à contrôler 24h sur 24, 7 jours sur 7, le statut d'assurance de n'importe quel véhicule muni d'une plaque d'immatriculation belge, et ce, sans devoir systématiquement demander au conducteur de produire un document papier. Concrètement, la modification vise donc à permettre à la police de consulter ce registre aux fins de lutter contre la non-assurance. L'information délivrée lors de la consultation consiste uniquement en la mention que le registre contient ou non les données justifiant du contrat d'assurance pour un véhicule déterminé.*
>
> *L'alinéa 2 permet l'accès au registre pour l'exécution de missions de prévention, de contrôle et d'enquête. En effet, pour ces mêmes services, différentes recherches doivent pouvoir être*

[17] Demande d'avis relatif à l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances, Discussion générale et commentaire des articles, p. 13.
[18] Avec les modifications de l'avant-projet de loi, il s'agira de l'alinéa 3.
[19] Projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Économie, rapport complémentaire, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2020-2021, n°55-1515/001, pp. 17 et suivantes.

opérées dans l'ensemble de cette banque de données afin de permettre de rédiger correctement des procès-verbaux sur la base d'une source authentique et fiable (par exemple, en incluant le numéro de la police, le type d'assurance, le preneur d'assurance, les dates de début et de fin de la police d'assurance, …) et dans une finalité d'enquête (l'historique des données par exemple, dans le cadre des enquêtes relatives aux fraudes à l'assurance, la détermination précise de la période durant laquelle un véhicule a été assuré, …).
Enfin, en matière de prévention, il s'agit de mettre en place des processus permettant de lutter contre la non assurance.
Compte tenu du fait que dans le cadre de ces dernières finalités, d'autres données contenues dans le registre pourraient s'avérer utiles, le Roi peut autoriser l'accès à d'autres données contenues dans le registre. (Soulignement propre du COC).

17. L'Organe de contrôle réitère sa remarque de l'avis DA230047[20] sur la nécessité de s'enquérir des besoins de terrain pour déterminer de quelles données et informations du registre les services de police ont besoin pour exercer leurs missions de police.
Cette remarque du COC rejoint la remarque du paragraphe 14 sur la nécessité de traiter en amont et en une fois toutes les questions relatives au traitement de données à caractère personnel du registre de l'article 19*bis*-6 de la loi du 21 novembre 1989.

L'Organe de contrôle constate que cet exercice vient d'être réalisé pour d'autres catégories de personnes ayant accès au registre pour d'autres finalités. En effet, en cas de réponse positive, la personne lésée, qui accède au registre pour obtenir la réparation d'un dommage subi, bénéficiera désormais d'un accès supplémentaire[21] aux nom et à l'adresse de l'entreprise d'assurance ainsi que le numéro de police du contrat d'assurance.

18. Une lecture trop stricte des principes de nécessité et de proportionnalité peut conduire à faire totalement abstraction des nuances indispensables qui transparaissent dans le droit à la protection des données appliqué au sein de la police, et qui sont résumées dans la triade 'légalité, nécessité et proportionnalité' des traitements policiers au vu de leurs missions spécifiques[22].
Il paraît évident que le contrôle du respect de l'obligation légale d'assurance (finalité « lutte contre la non-assurance ») fait partie des missions de police qui incluent la prévention et la détection des infractions pénales ainsi que les enquêtes[23], et que les services de police ont besoin de davantage d'information qu'une réponse binaire[24] pour

[20] Voir aussi la remarque similaire du COC dans l'avis DA230047, §28.
[21] Article 19*bis*-8, §3, alinéa 2 nouveau ; les données sont accessibles « *pour autant qu'elles soient enregistrées sans ambiguïté dans le registre* ».
[22] Organe de contrôle de l'information policière, *Avis relatif à un projet de directive commune et contraignante des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à l'interconnexion des banques de données de base dénommées ISLP via l'outil PoliceSearch@GPI (GPI 105)*, DA240032, 23.10.2024.
[23] Article 15 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et article 25 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.
[24] Voir aussi la remarque similaire du COC dans l'avis DA230047, §28.

ce contrôle : ils doivent pouvoir contrôler au moins la concordance entre la plaque d'immatriculation, le véhicule (marque et type de véhicule, numéro de châssis, …) et le contrat d'assurance.

La création de profils et de droits d'accès ainsi que l'existence d'une journalisation des accès au registre sont des mesures complémentaires qui garantiront la nécessité et la proportionnalité des accès octroyés (cf. infra).

L'Organe de contrôle demande que l'avant-projet de loi ainsi que l'avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 en cours de finalisation tiennent compte de cette remarque.

Des nouvelles règles relatives à l'accès au registre visé à l'article 19*bis*-6

19. Le demandeur a confirmé qu'un arrêté royal viendrait déterminer la forme et le contenu de la demande d'accès aux informations du registre et définir les données pertinentes auxquelles l'accès est accordé pour les besoins liés aux missions légales, notamment, des services de police.
L'avant-projet de loi établit déjà dans la loi du 21 novembre 1989 une série de modalités et de règles concernant l'accès au registre :

(1) L'avant-projet de loi modifie l'article 19*bis*-8, paragraphe 2, alinéas 1er et 3 de sorte que la modalité d'accès est la même pour les deux finalités : en temps réel, en permanence, à distance et par voie électronique[25]
(2) L'avant-projet de loi établit certaines règles sur l'octroi et la gestion des accès au registre
(3) L'avant-projet de loi délègue au Roi la possibilité de préciser le traitement de données à caractère personnel qui résulte de la consultation du registre (nouvel alinéa 2 du paragraphe 2)

20. De manière générale, l'Organe de contrôle souhaite rappeler[26] que dans l'intérêt de l'exercice des missions de police, l'Organe de contrôle ne voit pas d'inconvénient à ce que les aspects plus techniques / sensibles soient réglés dans des directives à diffusion restreinte, à titre d'exemple : les indications quant aux technologies utilisées et aux mesures et exigences de sécurité.
En effet, la jurisprudence a déjà indiqué que le niveau requis de précision de la législation dépend notamment du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et de la qualité de ses destinataires[27].

[25] Demande d'avis relatif à l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances, *Discussion générale et commentaire des articles*, p. 13.
[26] Voir aussi la remarque similaire du COC dans l'avis DA230047, §§ 33 et suivants.
[27] CEDH, grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 95 et 96.

21. En ce qui concerne l'accès en temps réel, en permanence, à distance et par voie électronique, **l'Organe de contrôle rappelle**[28] **que, en tant que responsable du traitement**[29] **et gestionnaire du registre, le FCGB doit identifier vis-à-vis des services de police les exigences techniques et de sécurité ainsi que les mesures organisationnelles requises pour pouvoir accéder au registre et donc permettre aux services d'y accéder depuis leur environnement technique sécurisé.**

22. En ce qui concerne la gestion et la politique d'accès au registre, les travaux préparatoires[30] de l'article 19*bis*-8, paragraphe 2 de la loi du 21 novembre 1989 ajouté en 2021 expliquaient que « *le Fonds commun de garantie belge organise l'accès par voie électronique aux données qu'il traite et les personnes autorisées qui ont le besoin d'en connaître disposent des moyens appropriés pour interroger le registre. Un système de gestion des accès est prévu en identifiant les utilisateurs et en vérifiant leurs fonctions et leurs mandats. Cette gestion permettra de vérifier si la consultation était nécessaire en fonction de la mission de la personne concernée*. »

23. L'avant-projet de loi soumis pour avis prévoit que l'autorité publique qui a accès en vertu de l'article 19*bis*-8 est elle-même responsable de l'octroi des accès aux personnes agissant en son nom[31], ce qui souligne la séparation entre le rôle du Fonds commun de garantie en tant que responsable du traitement et gestionnaire du registre et le rôle de l'autorité publique en tant que gestionnaire des droits d'accès[32].

Il est souhaitable que des profils d'accès avec différents droits selon les finalités visées doivent être établis préalablement à l'octroi d'un accès au registre. Il revient au responsable du traitement de déterminer quel membre de l'unité doit avoir quel accès au registre au vu des finalités visées.
À cet égard et vu que l'accès au registre suit des finalités « opérationnelles », il est recommandé d'appliquer par analogie les principes de la Directive commune contraignante des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative aux règles d'accès des membres des services de police à la banque de données nationale générale, aux banques de données de base, particulières et techniques.

24. Enfin, l'avant-projet de loi ajoute un dernier alinéa à l'article 19*bis*-8, paragraphe 2 qui prévoit que « *l'autorité publique* [comprendre ici les services de police] *au nom de laquelle agissent les personnes visées aux alinéa 1er à 5, leur fournit les accès visés aux alinéas 1er à 5. Sauf disposition légale expresse, l'autorité publique qui accorde les accès n'a pas accès au registre visé à l'article 19bis-*

[28] Voir aussi la remarque similaire du COC dans l'avis DA230047, §§ 33 et suivants.
[29] Article 19*bis*-6, §4 de la Loi du 21 novembre 1989.
[30] Projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Économie, rapport complémentaire, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2020-2021, n°55-1515/001, pp. 17 – 18.
[31] Article 19*bis*-8, paragraphe 5 nouveau.
[32] Demande d'avis relatif à l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances, *Discussion générale et commentaire des articles*, p. 14.

6 ». L'octroi des droits d'accès aux collaborateurs ne signifie pas automatiquement que l'autorité publique elle-même a accès au registre[33].

25. Si la volonté sous-jacente est de clarifier la question de la responsabilité du traitement (des accès au registre), l'Organe de contrôle suggère de reformuler clairement l'alinéa et même d'écrire explicitement dans la loi du 21 novembre 1989 qui est le responsable du traitement pour les accès réalisés au titre de l'article 19*bis*-8, paragraphe 2 de la loi du 21 novembre 1989.
En effet, la question du responsable du traitement est sommairement abordée dans le nouveau paragraphe 5 ajouté à l'article 19*bis*-8 concernant la journalisation (cf. infra) : « *le responsable du traitement est l'autorité publique au nom de laquelle les personnes visées au paragraphe 2 agissent et qui leur fournit un moyen d'accès* ».

26. La raison et l'objectif de cet ajout ne sont pas clairs pour l'Organe de contrôle et le COC demande à l'auteur de l'avant-projet de clarifier la question de la responsabilité du traitement pour ce qui concerne les accès des services de police au registre visé à l'article 19*bis*-6 de la loi du 21 novembre 1989.

Il y a lieu de déterminer si l'auteur de l'avant-projet souhaite désigner le Commissaire général, les Directeurs généraux, les Directeurs et les Chefs de corps de la police locale ou un responsable central du traitement, comme cela est par exemple le cas pour les banques de données de base, à savoir le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité et le ministre de la Justice. Cette dernière option n'empêche pas l'application par analogie des directives ministérielles[34] diffusées en application de l'article 44/4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, qui confient une responsabilité et un pouvoir de décision à l'autorité, entendue comme les chefs de corps, le commissaire général, les directeurs généraux et les directeurs.

27. En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel des personnes qui consultent le registre, l'avant-projet de loi ajoute les paragraphes 4 et 5 à l'article 19*bis*-8 de la loi du 21 novembre 1989. Il s'agit concrètement de la journalisation des accès au registre.
L'examen de l'Organe de contrôle se concentre sur le paragraphe 5 nouveau qui concerne les accès des autorités visées à l'article 19*bis*-8, §2, c'est-à-dire notamment les services de police, et laisse le

[33] Demande d'avis relatif à l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances, *Discussion générale et commentaire des articles*, pp. 13-14.
[34] En particulier : Directive commune contraignante des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative aux règles d'accès des membres des services de police à la banque de données nationale générale, aux banques de données de base, particulières et techniques ; Directive contraignante commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur du 4 août 2021 relative aux modalités relatives à l'interconnexion des banques de données visées à l'article 44/2 entre elles ou avec d'autres banques de données auxquelles les services de police ont accès par ou en vertu de la loi ou de traités internationaux liant la Belgique ; Directive contraignante commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur du 13 juillet 2021 relative aux mesures nécessaires en vue d'assurer la gestion et la sécurité dont notamment les aspects relatifs à la fiabilité, la confidentialité, la disponibilité, la traçabilité et l'intégrité des données à caractère personnel et des informations traitées dans les banques de données visées à l'article 44/2 de la Loi sur la Fonction de Police.

soin à l'Autorité de protection des données de se prononcer sur le reste.

28. L'article 19*bis*-8, paragraphe 5 nouveau prévoit donc que « *le Roi **peut** préciser le traitement de données à caractère personnel des personnes qui consultent le registre moyennant six conditions énumérées aux points 1° à 6° dudit paragraphe* »[35].
Cet ajout sous forme de possibilité est curieux étant donné que l'avant-projet de loi a supprimé le « *peut* » dans les autres renvois au Roi de l'article 19*bis*-8 de la loi du 21 novembre 1989[36] et que le commentaire des articles affirme que « *l'arrêté d'exécution **prévoira** le traitement de données à caractère personnel* »[37]. C'est à l'auteur de l'avant-projet de déterminer si c'est bien là l'intention.

29. L'Organe de contrôle souhaite rappeler[38] que la détermination des conditions et des moyens d'accès au registre ne doit en tous les cas pas instituer de redondance ou de contradiction avec des dispositions et des obligations déjà existantes vis-à-vis des services de police comme par exemple la tenue et le contenu de la journalisation des accès qui sont déjà prévus au titre 2 de la LPD et dans la LFP.
Ainsi, l'Organe de contrôle demande que la plus-value et même le bien-fondé de l'ajout du paragraphe 5 à l'article 19*bis*-8 concernant les services de police soient examinés et expliqués.

30. L'Organe de contrôle rappelle[39] aussi que l'accès au registre par les services de police doit être configuré selon les règles et directives spécifiques applicables. En effet, l'accès au registre par les services de police au titre de l'article 19*bis*-8 de la loi du 21 novembre 1989 constitue un traitement de données à caractère personnel pour les finalité de police administrative et de police judiciaire. Cela signifie que les règles du titre 2 de la LPD et de la LFP sont d'application, tout comme de la Directive contraignante commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur du 4 août 2021 relative aux modalités relatives à l'interconnexion des banques de données visées à l'article 44/2 entre elles ou avec d'autres banques de données auxquelles les services de police ont accès par ou en vertu de la loi ou de traités internationaux liant la Belgique, et de la Directive contraignante commune des

[35] Les conditions sont : 1° Le responsable du traitement est l'autorité publique au nom de laquelle les personnes visées au paragraphe 2 agissent et qui leur fournit un moyen d'accès ; 2° les catégories de personnes dont les données à caractère personnel sont susceptibles de faire l'objet d'un traitement sont celles mentionnées au paragraphe 2, qui consultent le registre visée à l'article 19*bis*-6 ; 3° les catégories de données à caractère personnel traitées sont limitées aux suivantes : a) les données d'identification des catégories de personnes visées au paragraphe 2, qui consultent le registre visé à l'article 19*bis*-6, b) les données d'identification du véhicule concerné par la demande d'information, c) les données relatives à la situation d'assurance du véhicule concerné, d) les fichiers de journalisation pouvant être générés lors de la demande d'information ; 4) les finalités du traitement des données à caractère personnel sont les consultation du registre visé à l'article 19*bis*-6, le contrôle du respect des pouvoirs et la conservation des données à caractère personnel à des fins probatoires et statistiques ; 5° les catégories de destinataires auxquels l'autorité publique, en sa qualité de responsable du traitement, peut communiquer des données à caractère personnel sont les sous-traitants de l'autorité publique, ainsi que les personnes qui sont placées sous l'autorité directe d'un sous-traitant, qui sont désignées par celui-ci et dont la fonction est décrite par rapport au traitement des données à caractère personnel ; 6° le délai maximum de conservation des données à caractère personnel est de un an, à compter de la date à laquelle l'information a été communiquée.
[36] Article 19*bis*-8, §1er, alinéa 2 et §2, alinéa 2 revus.
[37] Demande d'avis relatif à l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances, *Discussion générale et commentaire des articles*, p 17.
[38] Voir aussi la remarque similaire du COC dans l'avis DA230047, §§ 33 et suivants.
[39] Voir aussi la remarque similaire du COC dans l'avis DA230047, §§ 33 et suivants.

Ministres de la Justice et de l'Intérieur du 13 juillet 2021 relative aux mesures nécessaires en vue d'assurer la gestion et la sécurité dont notamment les aspects relatifs à la fiabilité, la confidentialité, la disponibilité, la traçabilité et l'intégrité des données à caractère personnel et des informations traitées dans les banques de données visées à l'article 44/2 de la Loi sur la Fonction de Police.

31. L'Organe de contrôle souhaite formuler ci-dessous des remarques complémentaires.

32. Premièrement, il y a lieu de prévoir qu'un motif de consultation doive obligatoirement être saisi, sans quoi le membre des services de police ne parvient pas à accéder au registre.
À cet égard, le champ texte libre est à éviter : l'intégration technique d'autres traitements devrait être envisagée afin de pouvoir établir un lien entre des évènements, des incidents ou des interventions et la consultation du registre (numéro d'intervention, numéro de fiche intervention, numéro de procès-verbal, etc.).

33. Deuxièmement, Le commentaire des articles précise aussi qu'il « *n'est pas prévu que le Fonds partage les données avec d'autres destinataires que ses sous-traitants* »[40]. Ces règles sont prévues afin de pouvoir appliquer les principes de transparence et de responsabilité[41].
L'Organe de contrôle souhaite formuler une mise en garde au sujet des informations de journalisation auxquelles le FCGB pourrait avoir accès.
D'une part, ces fichiers contiendront des données à caractère personnel de membres des services de police – « *les données d'identification personnelle du membre des services de police qui a consulté*[42] » qui ne sont pas davantage identifiées – mais aussi d'autre part, le motif de consultation qui est susceptible de fournir des indications au sujet de missions de police administrative et judiciaire (informations ou instructions en cours).

Prenant cet élément en compte ainsi que le fait que le FCGB est le responsable du traitement du registre mais que les services de police (sans préjudice de la remarque relative à la désignation d'un responsable du traitement des points 24 à 26 du présent avis) sont responsables du traitement des accès qu'ils réalisent, il y a lieu de concevoir la journalisation aussi de cette manière.
Ainsi, il n'est pas nécessaire que le FCGB ait accès à l'entièreté des données de la journalisation. Il est envisageable que le FCGB conserve et accède à la journalisation technique (par opposition à la journalisation applicative[43]) pour un temps très limité (quelques jours).
Les services de police doivent avoir accès et conserver l'entièreté de la journalisation de leurs accès au registre pour les finalités visées à l'article 56 de la LPD.

---

[40] Demande d'avis relatif à l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances, *Discussion générale et commentaire des articles*, p. 18.
[41] Demande d'avis relatif à l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'assurances, *Discussion générale et commentaire des articles*, p. 16.
[42] Article 19*bis*-8, paragraphe 5 nouveau de la loi du 21 novembre 1989.
[43] Pour simplifier : les logs techniques permettent de tracer les opérations pour la détection d'anomalies, de dysfonctionnements ou d'incidents, tandis que les logs applicatifs enregistrent les actions des utilisateurs.

34. L'Organe de contrôle souhaite encore[44] attirer l'attention sur le fait que la police intégrée est composée de directions de la police fédérale et de zones de police locales.
Cet aspect doit être pris en compte pour la détermination et la mise en place des mesures au niveau des services de police. La plus-value de l'implémentation de l'accès de manière intégrée, c'est-à-dire via l'application de mesures techniques, organisationnelles et de sécurité uniformes[45] au sein des entités de police devrait être évaluée : une gestion technique centrale de l'accès au registre – par exemple au niveau de la Direction de l'information et des moyens ICT (DRI) de la police fédérale – devrait être privilégiée[46].

35. En outre, dans la mise en œuvre technique de l'accès au registre, les services de police doivent prendre les mesures techniques et organisationnelles qui s'imposent pour protéger suffisamment la vie privée des membres du personnel des services de police qui ont accès au registre ainsi que les missions de police administrative et judiciaire.

36. Troisièmement, l'avant-projet de loi prévoit un délai de conservation de la journalisation d'un an. Il n'est pas clair pour l'Organe de contrôle de savoir qui est chargé de cette conservation : le FCGB et/ou les services de police ? L'Organe de contrôle ignore sur quoi se base ce délai (très court).
Sans préjudice de la remarque sur la distinction entre les logs techniques et applicatifs du paragraphe 33, l'Organe de contrôle souhaite attirer l'attention sur les délais de conservation de la journalisation prévus pour les autres traitements de données réalisés par les services de police : l'article 44/11/2, §8 de la LFP dispose que tous les traitements réalisés dans les banques de données de base font l'objet d'une journalisation qui est conservée pendant quinze ans à partir du traitement réalisé dans les banques de données de base ; l'article 44/11/3, §4 de la LFP, qui traite des fichiers de journalisation des banques de données particulières, dispose quant à lui que cette journalisation est conservée pendant au minimum dix ans.

La conservation de la journalisation des accès au registre au niveau des services de police devrait s'inspirer de ces délais légaux afin de respecter la volonté du législateur[47].

<u>Remarque additionnelle : la sollicitation des services de police pour la communication de données relatives à un conducteur impliqué dans un accident de la circulation routière</u>

[44] Voir aussi la remarque similaire du COC dans l'avis DA230047, §§ 33 et suivants.
[45] A titre d'exemple : les procédures en cas de fuite de données, l'établissement et/ou la correspondance des plans de sécurité, …
[46] Dans un soucis d'uniformité et de cohérence avec la Directive commune contraignante des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative aux règles d'accès des membres des services de police à la banque de données nationale générale, aux banques de données de base, particulières et techniques.
[47] Aussi dans un soucis d'uniformité et de cohérence avec la Directive commune contraignante des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative aux règles d'accès des membres des services de police à la banque de données nationale générale, aux banques de données de base, particulières et techniques.

37. L'Organe de contrôle souhaite utiliser l'opportunité du présent avis pour attirer l'attention du demandeur sur une pratique à laquelle il a été confronté.
Les services de police sont régulièrement sollicités par différents tiers pour communiquer des données à caractère personnel de conducteurs impliqués dans un accident de la circulation routière ayant fait l'objet d'un procès-verbal.
À titre d'exemple : un service d'aide aux victimes sollicite d'une zone de police la communication de données à caractère personnel – la plaque d'immatriculation du véhicule impliqué – aux fins d'identifier la compagnie d'assurance à qui incombe l'indemnisation de la victime piétonne ; une demande de communication de données à caractère personnel adressée par un service régional dans le cadre de la gestion de dossiers d'avarie sur le domaine public régional ; un assureur sollicite directement une zone de police (donc pas via le parquet) pour connaitre toutes les parties impliquées dans un accident de circulation routière et leurs assureurs respectifs.

L'Organe de contrôle ne voit ni dans la loi du 21 novembre 1989, ni dans la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des Véhicules (DIV), ni dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, ni dans aucune autre loi, une base légale qui permette ou qui prévoie qu'un service de police communique directement, à une personne impliquée ou à un service tiers, des données à caractère personnel relatives à un conducteur impliqué dans un accident de la circulation routière ayant fait l'objet d'un procès-verbal.

38. Prenant en compte les finalités suivies et ces besoins ainsi que les données traitées dans le registre visé à l'article 19*bis*-6 de la loi du 21 novembre 1989, l'Organe de contrôle souhaite utiliser l'opportunité du présent avis pour attirer l'attention du demandeur sur cette pratique et l'inviter à évaluer si la loi du 21 novembre 1989 permet d'ores et déjà de répondre à ces demandes de communication ou, le cas échéant, à évaluer l'opportunité de régler cette question de manière claire et non équivoque dans la loi du 21 novembre 1989.

Il est en effet grand temps de mettre en place une réglementation uniforme précisant clairement quelles informations et quelles données à caractère personnel la police peut ou ne peut pas communiquer, et à qui, afin de mettre fin à l'insécurité juridique et à la diversité actuelle des solutions ou des réponses selon l'arrondissement judiciaire.

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 xx.xx.xxxx

Pour l'Organe de contrôle,
Le président a.i.,
Frank SCHUERMANS (Sé)