ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA260031		15.10.-2026

Objet : Avis relatif à un projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la communauté française et la communauté germanophone relatif à l'alimentation de la banque de données commune « terrorisme, extrémisme, processus de radicalisation » (« T.E.R. ») créée par la loi du 29 mars 2024, par l'administration générale de l'aide à la jeunesse de la communauté française et le département d'aide à la jeunesse de la communauté germanophone, en ce qui concerne les données à caractère personnel et les informations pertinentes des entités dont ils ont connaissance.

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 loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après 'la LPI').

Vu la *Law Enforcement Directive* 2016/680 du 27 avril 2016 (ci-après 'la *LED*').

Vu le 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 »* (le règlement général sur la protection des données ou 'le RGPD'), et en particulier l'article 36, 4e alinéa du RGPD.

Vu la loi du 29 mars 2024 portant création de la banque de données commune "Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation" ("T.E.R.") et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après 'la Loi T.E.R.').

Vu la demande du 10 août 2026 de la ministre de la Justice et de la mer du nord, Mme Annelies Verlinden, reçue par le COC le 20 août 2026.

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans, président *a.i.* de l'Organe de contrôle.
Émet, le 15 octobre 2026, 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

[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.

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 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 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.

[5] Articles 59 §1er, 2e alinéa et 236 §2 de la LPD.
[6] Article 71 §1er, troisième alinéa *juncto* article 236 §3 de la LPD.
[7] Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

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].

II. Objet de la demande

8. Le présent avis porte sur un projet d'accord de coopération (ci-dessous « *le projet d'accord* ») entre l'Etat fédéral, la communauté française et la communauté germanophone relatif à l'alimentation de la banque de données commune « *terrorisme, extrémisme, processus de radicalisation* » (« *T.E.R.* »), créée par la loi du 29 mars 2024.
Le projet d'accord définit le cadre de droit de lecture et d'écriture à certains services partenaires dans le cadre des finalités de traitement de la banque de données commune (BDC) T.E.R. et plus particulièrement l'Administration générale de l'Aide à la jeunesse de la Communauté française et le département Aide à la Jeunesse de la Communauté Germanophone. En effet, d'après l'exposé des motifs du projet d'accord, l'Administration Générale de l'Aide à la jeunesse de la Communauté française (« *AGAJcmd* ») et le département Aide à la Jeunesse de la Communauté germanophone détiennent des données et informations pouvant enrichir celles des services de police, de l'OCAM et des services de renseignement et de sécurité.

9. Le présent projet d'accord vise donc à encadrer et à imposer aux services partenaires susmentionnés l'alimentation de la banque de données commune « *T.E.R.* » avec leur propres données et informations qu'ils estimeront pertinentes, adéquates et non-excessives au regard des finalités poursuivies[9].

Le demandeur se base sur l'article 9 §1er, alinéa 2 de la Loi T.E.R. et l'article 71 §1er, alinéa 3, 2° de la LPD pour demander l'avis de l'Organe de Contrôle. Selon l'Organe de Contrôle, ce sont les articles 2, 22°, 6 §2, in fine, 9 §1er, alinéa 2, 10, 16, 29 et 30 §4 qui constituent la base juridique de son pouvoir d'avis, et non pas tant l'article 71 §1er, alinéa 3, **2°** de la LPD mais plutôt l'alinéa 3, **3°** du même article 71 §1 de la LPD.

[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.

[9] Projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la communauté française et la communauté germanophone relatif à l'alimentation de la banque de données commune « terrorisme, extrémisme, processus de radicalisation » (« T.E.R. ») créée par la loi du 29 mars 2024, par l'administration générale de l'aide à la jeunesse de la communauté française et le département d'aide à la jeunesse de la communauté germanophone, en ce qui concerne les données à caractère personnel et les informations pertinentes des entités dont ils ont connaissance, *Exposé général des motifs*, p. 3.

III. Analyse de la demande

A. Remarques préliminaires

10. Etant donné que le présent accord porte sur des données transmises par des services publics traitant de données non policières - c.-à-d., l'AGAJcmd et le département Aide à la Jeunesse - et que, sur base de l'arrêté royal du 14 juillet 2024 relatif à la banque de données commune « *terrorisme, extrémisme, processus de radicalisation* » (« *T.E.R.* »), l'OCAM est désignée responsable opérationnel du traitement de la banque de données commune « *T.E.R.* », le COC se réfère aussi à l'avis (1) de l'Autorité de Protection des Données vu le fait que l'APD est l'autorité de protection des données compétente pour l'AGAJcmd et le département Aide à la Jeunesse et compétente pour le flux des données partant de ces autorités publique et (2) de Comité R.

11. Avant tout commentaire sur le fond du projet d'accord, le COC tient à rappeler un élément essentiel ayant d'ores et déjà été mis en avant dans son avis relatif à l'avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « *T.E.R.* » et concernant le type d'accès (droit de création, de lecture et d'interrogation) des différents services partenaires. Le présent projet d'accord entérine un droit de lecture et d'écriture pour l'administration générale de l'aide à la jeunesse de la Communauté française et le département d'aide à la jeunesse de la Communauté germanophone. Un accord de coopération occupe, dans la hiérarchie des normes juridiques, le même rang qu'une loi formelle et l'accord sera approuvé par une loi portant assentiment de l'accord de coopération. Pour les autres services partenaires ces droits sont fixées par arrêté royal (cf. l'article 4 de l'AR du 14 juillet 2024).

Le COC rappelle qu'il serait plus indiqué de prévoir dans la loi elle-même, et cela pour tous les services de base et les services partenaires, le type spécifique d'accès à la banque de données commune ainsi que le cadre dans lequel les services partenaires mentionnés peuvent exercer ces droits, étant donné qu'il s'agit d'un élément essentiel du traitement de données à caractère personnel[10].

[10] Voir Organe de contrôle de l'information policière, DA230014, *Avis relatif 1) à l'avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisation, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et 2) au projet d'arrêté royal relatif à la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. »),* 20 juin 2023, pp. 6 et 9.

B. A titre principal

12. Le COC tient, avant tout, à rappeler la décision de la Cour Constitutionnelle rendue le 12 mars 2026 concernant le recours contre la loi du 29 mars 2024 créant le BDC *« T.E.R. »*[11] (ci-après la « *loi T.E.R.* »). Bien que l'arrêt n'annule pas la loi dans son ensemble, la Cour annule partiellement la « loi *T.E.R. »* concernant deux points en particulier, ces derniers ayant un impact direct sur le présent projet d'accord de coopération. Il ne semble pas que les auteurs du projet de l'accord ont tenu compte avec l'arrêt de la Cour Constitutionnelle susmentionné, puisqu'ils ne le mentionnent même pas.

13. La Cour soulève que, bien qu'il ne soit pas en soi interdit au législateur de prévoir le traitement de données à caractère personnel de mineurs, il est nécessaire pour ce dernier de tenir compte de la situation particulière de ceux-ci, notamment concernant leur personnalité et leur degré de maturité. Or, la Cour indique que la loi *« T.E.R. »* est manifestement insuffisante à cet égard. Dans sa décision, la Cour **annule** donc la loi (1) en ce qu'elle manque de prévoir explicitement l'intervention d'un expert en ce qui concerne la situation psychosociale de mineurs dans le contexte du terrorisme, de l'extrémisme et de la radicalisation lors du traitement de données relatives à des mineurs et (2) en ce qu'elle ne prévoit pas l'intervention d'un **magistrat indépendant** pour l'enregistrement des données à caractère personnel concernant des mineurs de moins de 14 ans.

14. D'après le COC et au vu de l'absence de toute mesure visant à adapter la loi « *T.E.R. »* à la lumière de la décision de la Cour constitutionnelle, il existe, à l'heure actuelle, **une incompatibilité fondamentale** entre le présent projet d'accord et la légalité de traitement de données à caractère personnel concernant des mineurs dans le cadre de la loi *« T.E.R »*.

L'annulation partielle de la loi *« T.E.R. »* est d'application depuis le 12 mars 2016.

Partant, le projet de l'accord de coopération est inconstitutionnel.

15. Par ailleurs, il est également à prendre en compte que des données de mineurs sont d'ores et déjà traitées dans le cadre de la loi *« T.E.R. »*. Au vu de la décision prise par la Cour constitutionnelle, le COC part ainsi du principe que toutes les données concernant des mineurs traitées dans ce cadre ont été ou seront supprimées dans la mesure où le traitement de ces dernières repose sur des normes annulées par la Cour.

[11] C.C., 12 mars 2026, n° 30/2026.

C. A titre subsidiaire

1) Sur la proportionnalité de la transmission de données à caractère personnel par l'AGAJcmd et le département de l'Aide à la jeunesse

16. L'article 4§1 du projet d'accord de coopération prévoit l'obligation pour les deux services partenaires concernés par le présent projet (à savoir l'AGAJcmd et le département de l'Aide à la jeunesse) de développer une liste mensuelle reprenant toutes les personnes prises en charges ou suivies par un service public dont ils ont connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales d'accompagnement judiciaire et de la surveillance d'auteurs d'infractions.

17. L'article 4§1 du projet d'accord mets donc en place une obligation pour l'AGAJcmd et le département de l'Aide à la jeunesse d'établir une liste (au moins) mensuelle reprenant de manière indifférenciée les données à caractère personnel **de toute personne (en majorité des mineurs)** prise en charge dans l'exercice de leurs missions d'accompagnement judiciaire et surveillance d'auteurs d'infractions et d'introduire cette liste dans la BDC « *T.E.R.* ». Pour être clair, il s'agit donc des centaines de mineurs dans tout le sud du pays qui sont pris en charge par l'AGAJcmd et le département de l'Aide à la jeunesse dont la majorité n'a absolument rien à voir avec le terrorisme, l'extrémisme ou le radicalisme. Il s'agit en effet principalement de mineurs et de majeurs qui sont 'poursuivis' pour un fait qualifié d'infraction (quelle qu'elle soit) ou qui ont fait l'objet d'un dessaisissement (là encore, pour n'importe quelle infraction), et dont la grande majorité ne sont pas connus pour une infraction terroriste (l'extrémisme et/ou le radicalisme n'étant pas en principe une infraction pénale). On peut d'ailleurs se demander quelle est la pertinence, pour la BDC « *T.E.R.* », des informations sur d'autres infractions de droit commun telles que l'atteinte à l'intégrité sexuelle, la diffusion non consensuelle de contenus à caractère sexuel, l'outrage public aux bonnes mœurs, le vol à l'étalage, l'escroquerie, etc.

Cela veut dire qu'au moins l'OCAM et la police fédérale ont connaissance des données à caractère personnel et, partant, de l'identité de tous les mineurs qui font ou ont fait l'objet d'une mesure de protection de la jeunesse pour n'importe quelle infraction pénale …

18. Ce mécanisme structurel et indifférencié de « correspondance » ('matching') **est manifestement disproportionné** par rapport aux objectifs du projet et l'objectif de la BDC « *T.E.R.* ». Le caractère systématique (au moins une fois par mois, mais cela pourrait être aussi tous les jours ou toutes les semaines ?) et indiscriminé de la méthode envisagée par le projet d'accord pour effectuer des vérifications au sein de la BDC « *T.E.R.* » ne répond pas aux critères établis dans le projet lui-même (à savoir les caractères adéquat, pertinent et non excessif de la transmission de données par ces services partenaires) et est contraire aux principes fondamentaux du droit de la protection des données, notamment les principes de proportionnalité et de pertinence.

Par ailleurs, s'agissant de données opérationnelles accédées par un service partenaire et partant du principe que même au sein des services de police, les accès à la BDC « *T.E.R.* » ne sont accordés que sous certaines conditions et non à l'entièreté des membres opérationnels de la GPI, il convient d'accorder le droit de lecture de manière prudente aux services partenaires, en préconisant une évaluation au cas par cas.

19.1. Cette dernière méthode est elle-même proposée, à deux reprises, dans l'Exposé des motifs du projet d'accord de coopération reprenant que « *lorsqu'elle reçoit d'une institution publique des indices sérieux que la personne dont elle assure la prise en charge pourrait remplir les critères d'un foreign terrorist fighter, homegrown terrorist fighter, extrémiste potentiellement violent ou d'un propagandiste de haine tels que définis à l'article 2, 7°, 8°, 9° et 11° de la même loi, l'AGAJcmd ou le département Aide à la jeunesse consulte la base de données commune T.E.R.* »[12].

L'Exposé des motifs du projet d'accord préconise donc pour l'AGAJcmd et le département d'Aide à la jeunesse d'effectuer ses vérifications sur base d'indices sérieux apportés par les institutions publiques dont ils ont connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

19.2. Les textes du projet d'accord de coopération et de l'exposé des motifs se contredisent également. Conformément à l'article 4, paragraphe 1 du projet, l'AGAJcmd et le département d'Aide à la jeunesse **introduisent**, au moins un fois par mois, dans la BDC *« T.E.R ».* cette liste de toutes les personnes (normalement mineures, mais aussi dans certaines cas de majeures) prises en charge. Cela veut dire un traitement des données et, au moins temporairement, bel et bien le stockage et donc fatalement l'enregistrement des données. Le paragraphe 2 précise quant à lui que la liste de ces identités n'est pas enregistrée …, ce qui n'est pas possible vu l'obligation de stockage et l'enregistrement prévus au 1er paragraphe.

19.3. **Seul le mode ponctuel d'échange d'informations peut être la méthode acceptable de mise en correspondance**. L'article 4 proposé doit être modifié en ce sens.

2) Remarques particulières

20. Le COC note également, lors de sa lecture du projet d'accord de coopération qu'une potentielle erreur réside en l'article 5 §1 al.2 du projet d'accord. En effet, l'article mentionne que l'évaluation de la menace contient les informations suivantes : les données d'identité de l'entité, le niveau de menace, la motivation et la définition du ou des statuts visés à l'article 2, 7° à **13°** de la loi du 29 mars 2024.

[12] Projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la communauté française et la communauté germanophone relatif à l'alimentation de la banque de données commune « terrorisme, extrémisme, processus de radicalisation » (« T.E.R. ») créée par la loi du 29 mars 2024, par l'administration générale de l'aide à la jeunesse de la communauté française et le département d'aide à la jeunesse de la communauté germanophone, en ce qui concerne les données à caractère personnel et les informations pertinentes des entités dont ils ont connaissance, *Exposé général des motifs*, pp. 11 et 16.

21. Cependant les définitions des statuts visés par l'évaluation de la menace ne sont reprises qu'à l'article 2, 7° à **11°** de la loi du 29 mars 2024, les point 12° et 13° de la loi informant respectivement des définitions de « *données à caractère personnel* » et « *information* » au sein de la législation même.

22. Il est nécessaire, par ailleurs, de ne plus se référer à l'ancien article 458 du Code pénal (cf. projet d'article 2, § 3, concernant le secret professionnel). Compte tenu de l'entrée en vigueur, le 1er septembre 2026, du nouveau Code pénal, il convient désormais de se référer à l'article 352 du Code pénal.

PAR CES MOTIFS,

L'Organe de contrôle de l'information policière,

Émit un avis négatif,

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 15 octobre 2026.

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