



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DD200026		11/02/2021

Objet : avis d'initiative concernant la question de savoir qui est le responsable du traitement pour les traitements de données par les services de police dans le cadre de l'exécution de missions policières d'une part et pour les traitements de données en vertu du RGPD d'autre part.

L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après 'le COC' ou 'l'Organe de contrôle') ;

Vu la 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 la 'Directive Police et Justice' ou 'LED' pour "Law Enforcement Directive").

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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après 'RGPD') ;

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') ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données* ;

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 le rapport de Monsieur Frank Schuermans, membre-conseiller de l'Organe de contrôle ;

Émet d'initiative l'avis suivant, le 11/02/2021.

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 profondément modifié les tâches et les missions de l'Organe de contrôle. L'article 4, § 2, quatrième alinéa de la loi organique du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données* (ci-après la 'LCA') dispose que pour les services de police au sens de l'article 2, 2^o de la loi du 7 décembre 1998 *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle. Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est également compétent 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 socio-économiques ou de traitements de ressources humaines. L'Organe de contrôle doit être consulté dans le cadre de la préparation d'une législation ou d'une mesure réglementaire liée au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir l'article 59 § 1^{er}, 2^e alinéa et l'article 236 § 2 de la LPD ainsi que l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la Directive Police et Justice). Dans ce cadre, l'Organe de contrôle a pour mission d'examiner si l'activité de traitement envisagée par les services de police est conforme aux dispositions des Titres 1^{er} (pour les traitements non opérationnels)³ et 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴. En outre, le COC a également une mission d'avis d'initiative, prévue à l'article 236, § 2 de la LPD, et une mission d'information générale du grand public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants dans la matière du droit à la protection de la vie privée et des données, prévue à l'article 240 de la LPD.

¹Règlement (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).

²Directive (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 la 'Directive Police et Justice' ou 'Law Enforcement Directive, LED').

³Article 4 § 2, 4^e alinéa de la LCA.

⁴Article 71 § 1^{er}, 3^e alinéa de la LPD.

2. En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou de police judiciaire, l'Organe de contrôle émet un 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 question relative à la gestion de l'information policière, telle que régie dans la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police⁵.

3. Enfin, l'Organe de contrôle est également chargé du contrôle de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel telles que visées 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 vis-à-vis des services de police, de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (ci-après l' "AIG"), telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale, et de l'Unité d'information des passagers (ci-après 'BELPIU'), telle que visée dans le Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016⁶.

4. Enfin, en vertu de l'article 281 § 4 de la *Loi générale sur les douanes et accises* du 18 juillet 1977, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2019 *modifiant diverses dispositions relatives au traitement des données des passagers*, l'Organe de contrôle est également compétent vis-à-vis du Service contentieux de l'Administration générale des douanes et accises dans le cadre de réquisitions adressées à la BELPIU en matière fiscale.

II. OBJET ET CONTEXTE

5. L'Organe de contrôle est souvent interrogé sur qui doit être considéré comme le 'responsable du traitement' dans les cas où la loi ne l'établi ou ne le mentionne pas (clairement). Il s'agit à la fois de la désignation du responsable du traitement dans le cadre de l'exécution de missions de police administrative et judiciaire (donc des traitements policiers opérationnels) et pour les activités de traitement par la police intégrée (ci-après la 'GPI'⁷) pour des missions non policières (donc des traitements non opérationnels), comme la gestion du personnel ou de manière plus générale, toute la fonction PLIF.

En ce qui concerne les traitements pour les missions policières, la LFP détermine par exemple bel et bien qui est (sont) le(s) responsable(s) du traitement pour la BNG ou les banques de données de base, mais pas (explicitement) pour la conservation d'images de caméras classiques.

⁵Article 59 § 1^{er}, 2^e alinéa et article 236 § 2 de la LPD.

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

⁷ Personnel – Logistique – Informatique – Finances.

En ce qui concerne les traitements dans le cadre des missions PLIF non opérationnelles, le responsable du traitement n'est pas non plus désigné dans la loi. Il n'est pas rare que la réponse à ces questions très complexes soit recherchée auprès de l'"autorité" légalement établie des autorités de police sur les services de police, telle que régie dans la loi sur la police intégrée (LPI)⁸ ou la LFP (voir ci-après).

6. Par le biais du présent avis, le COC donne ci-après un aperçu du cadre légal existant des responsables du traitement explicitement désignés par catégorie de bases de données ainsi que des principes contenus dans la LPD et le RGPD qui permettent de déterminer qui est le responsable du traitement lorsqu'il n'est pas légalement désigné, selon que le traitement s'inscrit dans le cadre de l'exécution de missions policières ou de missions non policières. Il tient également compte à cet égard de la jurisprudence européenne qui a établi les critères clés pour déterminer la responsabilité (partagée) du traitement des données à caractère personnel.

7. Afin de rendre cette matière complexe plus accessible, le présent avis est structuré en étapes et illustré par des exemples. Pour commencer, les notions de "*responsable du traitement*" et d' "*autorité compétente*" telles que définies dans la LPD et dans le RGPD sont expliquées. Il s'agit de notions juridiques autonomes qui laissent inchangées les conditions légales pour la désignation du responsable du traitement. La distinction avec la notion d' "*autorité*" telle qu'évoquée ci-avant est également expliquée. Sont ensuite abordés les traitements dans la LFP pour lesquels le législateur a clairement désigné un responsable du traitement et les traitements pour lesquels ce n'est pas le cas. L'explication suivante concerne la désignation du responsable du traitement pour les activités de traitement qui relèvent de l'application du RGPD. Enfin, le rôle du 'sous-traitant' est brièvement décrit car il devient de plus en plus important dans les activités de traitement de la GPI.

8. L'Organe de contrôle souligne que le présent avis n'a pas pour ambition d'apporter un cadre complet. L'intention est principalement, comme indiqué ci-avant, de donner un aperçu du rôle du 'responsable du traitement'.

III. LE RESPONSABLE DU TRAITEMENT

1. Notion

9. Comme indiqué ci-avant, la notion de "*responsable du traitement*" est une notion autonome. Les critères pour déterminer qui au sein de la police intégrée doit être désigné en tant que responsable du traitement sont définis de manière contraignante dans la loi. Cela implique que les critères qui s'appliquent pour la désignation du responsable du traitement sont valables tant pour les missions

⁸ Loi du 7 décembre 1998 *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.*

policières que pour les missions non policières. La définition de "*responsable du traitement*" dans la LPD, qui a été reprise de la LED, est analogue à la notion figurant dans le RGPD. Il s'agit de "*la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement*"⁹.

10. Cette définition comporte trois aspects principaux:

1. **l'aspect personnel** ("*la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme*")

En ce qui concerne cet aspect personnel, le COC observe que lorsqu'une personne physique spécifique est désignée en tant que responsable du traitement dans l'exercice de sa fonction professionnelle au sein d'un service de police, cet individu n'est en principe pas lui-même le responsable du traitement, dans la mesure où¹⁰ il agit dans le cadre de ses compétences, mais que la responsabilité incombe en principe à la fonction qu'il occupe. Comme il apparaîtra ci-après, la désignation du responsable du traitement coïncide avec la qualité fonctionnelle ou administrative de la personne (morale)¹¹.

2. **Responsabilité distincte ou conjointe** ("*qui, seul ou conjointement avec d'autres*")

La possibilité de responsabilité conjointe tient compte du nombre croissant de situations dans lesquelles différentes parties (par ex., les différents partenaires de la chaîne de sécurité) interviennent en tant que responsables du traitement. Cette responsabilité conjointe doit être évaluée de la même façon que la responsabilité 'individuelle'. Il est question de responsables conjoints du traitement lorsque plusieurs parties concernées décident ensemble des aspects essentiels du traitement de données (voir ci-après) ou sont désignés par la loi en tant que responsables conjoints, ou une combinaison des deux.

Pour qu'il puisse être question de responsabilité conjointe, les parties concernées ne doivent pas toujours avoir un rôle et une contribution de même importance lors de la définition des finalités et des moyens du traitement. Ainsi, un responsable du traitement peut définir les finalités tandis que l'autre détermine les moyens du traitement. À cet égard, il convient de se référer au rôle des "*responsables conjoints du traitement*", tel que défini aux articles 52 de la LPD et 26 du RGPD. Ils doivent régler formellement entre eux et de manière transparente leurs responsabilités et obligations respectives, comme par exemple qui sera responsable de

⁹Art. 4.7) du RGPD, art. 3.8) de la LED et art. 26, 8° de la LPD. Les deux derniers articles se rapportent aux activités de traitement dans le cadre de l'exécution des missions de police administrative et judiciaires telles que régies à l'article 2 de la LPD et de la LFP.

¹⁰ Lorsqu'une personne physique travaillant auprès des services de police utilise des données à ses propres fins en dehors du cadre des activités des services de police, cette personne doit être considérée de facto comme le responsable du traitement et, à ce titre, elle porte également la responsabilité.

¹¹ Voir l'avis 1/2010 sur les notions de "*responsable du traitement*" et de "*sous-traitant*", (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_fr.pdf, p. 18.

l'obligation d'information et des droits de la personne concernée, à moins que ces aspects ne soient régis dans la loi elle-même.

En ce qui concerne la police intégrée, le rôle du responsable conjoint du traitement n'est en général pas spécifiquement régi dans la loi, pas plus que les responsabilités respectives au cas où il serait question de responsables conjoints du traitement. Une exception à cette règle est constituée par les bases de données communes terrorisme et extrémisme (art. 44/11/3bis LFP juncto art. 52 LPD) où les ministres de l'Intérieur et de la Justice créent "*conjointement*" une banque de données commune dont ils sont les responsables du traitement. Cette forme juridique ne sera toutefois pas approfondie dans le présent avis.

3. **les aspects essentiels** qui permettent de distinguer le responsable du traitement des autres parties ("*détermine les finalités et les moyens du traitement*").

Celui qui détermine la finalité du traitement est en tout cas considéré comme le responsable du traitement, tandis que pour la détermination des moyens, il n'est question de responsabilité que lorsque cette détermination porte sur les aspects essentiels des moyens. Ainsi par exemple, la responsabilité de la mise en œuvre des moyens techniques et organisationnels peut être confiée à une direction déterminée de la GPI. Un autre exemple est le "*sous-traitant*"¹² (voir ci-après) qui s'occupent des moyens techniques pour traiter les données à caractère personnel¹³. Dans les deux exemples, la finalité du traitement n'est pas déterminée par la direction au sein de la GPI ou par le sous-traitant. Les deux sont soumis aux instructions du responsable du traitement, par exemple les ministres de l'Intérieur et de la Justice respectivement compétents.

11. Il découle de ce qui précède que le responsable du traitement est une notion fonctionnelle, visant à attribuer les responsabilités aux personnes qui exercent une influence de¹⁴fait. Concrètement, cela signifie que l'entité qui décide du 'comment' et du 'quoi' du traitement de donnée sera le responsable du traitement, indépendamment du statut, de la position ou de la situation qui est attribué(e) à cette entité au sein de son organisation. La compétence *de "déterminer"* peut certes être spécifiquement régie par voie légale, mais elle ressort également des compétences qui sont attribuées à une entité déterminée ou encore, d'une analyse des faits et des circonstances: il convient d'examiner les traitements spécifiques en question. L'entité considérée comme responsable du traitement doit apparaître clairement sur la base de qui détermine ces traitements¹⁵. Le fait que le responsable du

¹²Le 'sous-traitant' est "*la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement ou d'un autre sous-traitant*" (article 26, 9° de la LPD et article 4.8 du RGPD).

¹³Cf. l'avis 1/2010 sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_fr.pdf, p. 17.

¹⁴Cf. l'avis 1/2010 sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant", https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_fr.pdf, p. 12.

¹⁵Cf. l'avis 1/2010 sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant", https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_fr.pdf, p. 10.

traitement détermine les éléments essentiels du (des) traitement(s) ne signifie toutefois pas qu'il ait effectivement accès à ces données à caractère personnel¹⁶. Comme nous le verrons plus loin, c'est le cas pour des responsables du traitement spécifiques dans la LFP, où le traitement concret est effectué par la GPI.

Le responsable du traitement joue un rôle essentiel sur le plan du traitement de données à caractère personnel: il doit démontrer que les données à caractère personnel sont traitées en conformité avec le cadre légal. C'est également à lui, à son préposé ou à son représentant que des mesures correctives peuvent être imposées ou qui peuvent faire l'objet de sanctions pénales.¹⁷

2. L'autorité compétente selon la LPD

12. Dans la LPD, conformément à la *LED*, le responsable du traitement est délimité à "*l'autorité compétente*" (art. 26, 8°). Il s'agit en résumé, d'après l'article 3, 7) de la *LED*, de toute autorité publique ou tout autre organisme ou entité compétent(e) par ou en vertu de la loi pour exercer des missions de police administrative et judiciaire, au sens de la *LED*. L'article 3, 8) de la *LED* dispose que l'autorité compétente est également le responsable du traitement.

Dans la LPD, il s'agit des "*autorités compétentes*" qui sont énumérées à l'article 26, 7°, dont¹⁸ "a) les 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", à savoir la police fédérale et la police locale.

Il ressort donc de ce qui précède que le responsable du traitement doit en principe être un service de police car ce dernier est désigné comme l'autorité compétente dans la LPD. Il apparaîtra toutefois dans ce qui suit que cette modalité de désignation n'est pas (entièrement) suivie dans la LFP.

3. Autorité sur le service de police

13. Afin de déterminer qui est le responsable du traitement, l'on se réfère parfois à l'autorité qui exerce l'autorité sur la police. L'autorité exercée sur la police est abordée dans différentes dispositions légales. Tout d'abord l'article 1^{er} de la LFP qui vaut comme principe de base selon lequel les services de police accomplissent leurs missions "*sous l'autorité et la responsabilité*" des autorités désignées à cette fin par ou en vertu de la loi. L'article 5, premier alinéa de cette même loi dispose que pour l'exercice des missions de police administrative, les services de police "*sont soumis aux autorités administratives dont ils relèvent*". Pour les missions de police judiciaire, le 2^e alinéa du même article prévoit que les services

¹⁶ CJ, 5 juin 2018 (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein c/ Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH), aff. C-210/16, cons. 38.

¹⁷ CF. les articles 221, 222 e.s. de la LPD.

¹⁸ Article 26, 7° de la LPD.

de police sont placés *"sous l'autorité du ministre de la Justice"*. On peut en outre se référer aux articles 44, 45 et 97, 1^{er} et 2^{ème} alinéa de la LPI, qui placent les services de police sous l'autorité respective du bourgmestre et des ministres de l'Intérieur et de la Justice, selon qu'il s'agisse de l'exécution de missions de police administrative ou judiciaire.

14. En premier lieu, le COC souligne que la LPI se situe dans le cadre du 'droit policier' et, dans le cadre du service de police intégré, régit les liens fonctionnels entre le niveau fédéral d'une part et le niveau local et les autorités administratives qui sont autonomes d'autre part et où les services de police dépendent de différentes autorités. En d'autres termes, les notions reprises dans cette loi ne sont pas greffées sur les principes du droit à la protection des données. Le droit policier d'une part et le droit relatif à la protection des données d'autre part visant de surcroît des objectifs (entièrement) différents, les notions utilisées dans la LPI ne sont pas toujours directement applicables dans un contexte de droit relatif à la protection des données. Le rapport d'autorité ancré dans ces dispositions légales est lié à la responsabilité (politique et opérationnelle) que ces autorités de police ont pour l'organisation et la gestion des services de police placés sous leur autorité et la définition et la mise en œuvre de la politique policière qui touche aux libertés individuelles et collectives des citoyens. En ce sens, les services de police sont tenus d'exécuter les ordres, réquisitions, instructions et directives dont les autorités légalement désignées sont responsables¹⁹.

15. Toutefois, les rapports d'autorité en vertu du droit policier ne sont pas décisifs au niveau du droit à la protection des données pour déterminer qui est le responsable du traitement. Le droit relatif à la protection des données et le droit policier matériel visent en effet d'autres finalités, qui ne s'alignent pas toujours les unes sur les autres, mais qui se recoupent plutôt. Pour arriver à une bonne compréhension de la responsabilité du traitement, on ne peut dès lors pas simplement s'appuyer sur les rapports d'autorité généraux, qui peuvent être établis par la loi, mais qui n'impliquent pas nécessairement une responsabilité réelle pour le(s) traitement(s) de données.

Du point de vue du droit relatif à la protection des données, comme indiqué ci-avant, la question principale qui se pose est de savoir dans quelle mesure les parties concernées établissent de manière détaillée les finalités et les moyens afin de pouvoir déterminer ensuite qui est le responsable du traitement. À cet égard, il est également important de savoir quel est le degré de liberté d'action d'une partie concernée, désignée en tant qu'acteur traitant des données. Ainsi, le bourgmestre ou les ministres de l'Intérieur et de la Justice n'ont aucun contrôle concret sur l'enregistrement des données personnelles dans les bases de données de la police. Le traitement concret et effectif des données à caractère personnel est la conséquence des constatations, des recherches et des enquêtes effectuées par les fonctionnaires de police (autrement dit les missions de police administrative et judiciaire, telles que

¹⁹E. DE RAEDT, Ph. ROSSSEEL, B. VAN THIENEN, *De wet op het politieambt. Handboek van de politiefunctie en politieorganisatie*, Politeia, Brussel, 2019, 105, 163-184, avec des renvois vers l'article respectif dans la LFP.

formulées aux articles 14 et 15 de la LFP), bien qu'un ordre, une réquisition ou une directive, par exemple, du bourgmestre, peut se trouver à la base de l'action policière. Les autorités administratives n'ont aucune influence réelle sur ces traitements. Seul le personnel opérationnel des services de police peut traiter des données à caractère personnel dans les banques de données policières. Cela ne signifie toutefois pas que le législateur ne puisse pas désigner les ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de ses compétences respectives, comme responsable (final) du traitement, ce qu'il a effectivement fait dans plusieurs cas. Comme indiqué ci-avant, le responsable du traitement ne doit pas nécessairement aussi traiter lui-même les données à caractère personnel.

4. Le responsable du traitement dans la LFP

16. La LFP désigne explicitement les Ministres de l'Intérieur et de la Justice en tant que responsable du traitement pour les banques de données suivantes:

- la Banque de données Nationale Générale ('BNG') ;²⁰
- les banques de données de base (ISLP, Feedis, ...) ²¹ ;
- les banques de données communes terrorisme et extrémisme pouvant mener au terrorisme, et
- les banques de données techniques nationales.

17. Bien que les Ministres ne soient pas un service de police au sens de la LPI ou de la LFP, ni une 'autorité compétente' au sens du titre 2 de la LPD, le législateur a néanmoins décidé, pour les banques de données énumérées ci-avant, de désigner les deux Ministres en tant que responsables du traitement, seuls ou conjointement, en ce qui concerne leurs compétences respectives en matière de police administrative et judiciaire. Dans ce contexte, les Ministres, chacun dans le cadre de leurs compétences, émettent des directives générales et contraignantes qui leur donnent une certaine influence sur la finalité et les moyens des traitements, telles que les conditions de couplage et de corrélation des banques de données (techniques)²². En revanche, comme indiqué ci-dessus, les Ministres n'ont pas accès aux données contenues dans ces banques de données²³. L'accès aux bases de données policières est limité au personnel des services de police.

18. À la lumière de la jurisprudence européenne et des aspects exposés ci-dessus qui sont déterminants pour la désignation du responsable du traitement, l'Organe de contrôle considère les services de police, au niveau fédéral et local, comme étant le 'responsable opérationnel du traitement' car ils ont une influence factuelle sur le traitement (l'enregistrement) concret et effectif des données à caractère

²⁰Art. Art. 44 § 1^{er}, 1^{er} et 2^e alinéa de la LFP.

²¹Art. Art. 44/4 § 1, 1^{er} et 2^e alinéa de la LFP. L'ISLP est une banque de données de base de la police locale (*Integrated System for the Local Police*). Feedis est la banque de données de base de la police fédérale (*Feeding Information System*).

²²Art. 44/4 § 4 et § 6 de la LFP. Voir le commentaire sur la désignation des Ministres en tant que responsable du traitement Avis n° 9/2018 du 12 décembre 2018 concernant "l'avant-projet de loi relatif à la gestion de l'information policière et modifiant la loi sur la fonction de police et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux".

²³ Ce qui ne signifie pas que sous certaines conditions, des informations et des données à caractère personnel puissent être communiquées aux autorités administratives (articles 44/11/7 et 44/11/9 § 2 de la LFP).

personnel et qu'ils en sont maîtres. Cela signifie que lorsque, par exemple, un citoyen demande à l'Organe de contrôle de vérifier si ses données à caractère personnel sont enregistrées dans la BNG et, dans l'affirmative, si le traitement répond aux conditions légales²⁴, l'Organe de contrôle ne s'adresse pas aux Ministres compétents mais à la GPI qui a enregistré les données à caractère personnel du demandeur dans les banques de données policières. Bien que les Ministres soient légalement désignés en tant que responsable du traitement, il n'ont dans les faits aucune influence ou aucun impact effectifs sur le traitement concret dans la (les) banque(s) de données policières.

Néanmoins, les Ministres portent la responsabilité finale. En tout état de cause, comme le prévoit explicitement l'article 1^{er} de la LFP, la GPI accomplit ses missions *"sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par ou en vertu de la loi"*. L'Exposé des motifs de la loi du 22 mai 2019²⁵ justifie la désignation des ministres compétents en tant que responsable du traitement comme suit : *"Le choix des ministres de tutelle pour la gestion de l'information policière opérationnelle à travers la B.N.G. et les banques de données de base s'impose afin d'aligner pour l'ensemble de la police intégrée les choix posés, notamment par directives, relatifs aux moyens à mettre en œuvre. On peut penser par exemple à la politique d'accès aux banques de données, à la gestion et au monitoring des journaux, aux modalités de détermination de l'évaluation des informations traitées, aux modalités d'interconnexions de banques de données, ..."*²⁶.

19. La LFP désigne les chefs de corps, le commissaire général, les directeurs généraux ou les directeurs en tant que responsable du traitement pour les banques de données suivantes:

- les banques de données particulières²⁷, et
- les banques de données techniques locales (données collectées via des caméras ANPR)²⁸.

20. En plus de la BNG et des banques de données de base, les services de police traitent également des données à caractère personnel dans des banques de données particulières et des banques de données techniques. Dans les banques de données particulières sont stockées des données qui n'entrent pas en ligne de compte pour être enregistrées dans la BNG, bien qu'elles aient une nécessité opérationnelle. Des exemples d'une banque de données particulière sont (1) le stockage de numéros de téléphone ou de données ANPR collectés dans le cadre d'une enquête pénale²⁹ et (2) d'images de caméras classiques. Il s'agit de données liées à des missions de police administrative et judiciaire, mais ne devant pas *ipso facto* être enregistrées/saisies dans la³⁰BNG. En ce qui concerne cette dernière, il convient de renvoyer à l'article 25/6 de la LFP qui dispose uniquement que les informations et les

²⁴ Notamment en cas de demande d'accès indirect au sens de l'article 42 de la LPD.

²⁵ Loi du 22 mai 2019 *modifiant diverses dispositions en ce qui concerne la gestion de l'information policière."*

²⁶ Doc. Parl. *Chambre* n° 54-3697/001, 18.

²⁷ Art. 44/4 § 1^{er}, 3^e alinéa de la LFP.

²⁸ Art. 44/2 § 3, 2^e alinéa et art. 44/11/3^{sexies}, § 1^{er}, 2^e alinéa de la LFP.

²⁹ MERCURE.

³⁰ Article 44/11/3 de la LFP.

données à caractère personnel peuvent être conservées pour une durée n'excédant pas douze mois³¹. Aucun responsable du traitement n'est toutefois désigné pour la conservation des données. L'Organe de contrôle estime qu'il s'agit ici (également) d'une banque de données particulière, ce qui implique que le chef de corps doit être considéré comme responsable du traitement. L'article 44/4 § 1^{er}, 3^e alinéa de la LFP dispose en effet que les chefs de corps, le commissaire général, les directeurs généraux ou les directeurs sont le responsable du traitement pour les banques de données particulières qu'ils créent car ils en fixent les finalités et les moyens.

La désignation des chefs de corps en tant que responsable du traitement correspond d'ailleurs à l'esprit des dispositions de la LFP en matière de création de banques de données locales. Selon l'article 25/5 de la LFP, la décision de mettre en œuvre la surveillance par caméras est prise par le fonctionnaire de police dirigeant, et sous sa responsabilité. Si ce n'est pas le chef de corps, le fonctionnaire de police habilité agit sous la responsabilité du chef de corps. Le chef de corps est en effet, en vertu de l'article 44 de la loi sur la police intégrée, responsable de l'exécution de la politique policière locale, et plus particulièrement de l'exécution du plan zonal de sécurité et assure la direction, l'organisation et la répartition des tâches au sein du corps de police locale et l'exécution de la gestion de ce corps.

21. En outre, la LFP prescrit que lors de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire, les données soient traitées dans une banque de données technique lorsque des données à caractère personnel et des informations de nature technique sont automatiquement collectées à l'aide d'outils techniques et structurées de manière telle que les données puissent être directement retrouvées. Une banque de données technique peut être créée, au niveau local comme au niveau national, pour la conservation de données collectées dans le cadre³² de l'utilisation de caméras intelligentes ou de systèmes de reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation.

Pour ces deux catégories de banques de données, la LFP part donc du principe que la finalité et les moyens sont déterminés par les chefs de corps, le commissaire général, les directeurs généraux ou les directeurs. Néanmoins, ces responsables du traitement sont également soumis aux directives générales et contraignantes des Ministres de l'Intérieur et de la Justice ainsi qu'aux dispositions de la Section 12 de la LFP en matière de gestion de l'information et ils exercent leurs missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités policières.

³¹ Par souci d'exhaustivité, il est fait remarquer que la LFP n'impose pas de délai de conservation fixe pour les données qui sont conservées dans des banques de données particulières (art. 44/11/3, § 4 de la LFP). Comme l'article 25/6 de la LFP impose un délai maximum de 12 mois, le délai maximum est dès lors également imposé pour cette banque de données particulière.

³² On entend par systèmes intelligents de reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation tout logiciel intelligent qui permet de traiter automatiquement les images enregistrées par des caméras afin d'en extraire les données de plaque d'immatriculation sur la base de certains critères prédéterminés.

5. Activités de traitement en vertu du RGPD (GDPR)

22. En ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, les tâches et les missions d'un service de police, comme indiqué plus haut, comprennent globalement deux domaines: les traitements policiers (traitements dans le cadre de la police administrative et judiciaire) et les traitements non policiers (comme les traitements dans le cadre de la fonction 'PLIF'). Les traitements policiers relèvent du champ d'application du titre 2 de la LPD et de la LFP. Les traitements non policiers, tels que les traitements fiscaux, budgétaires ou relevant du droit du travail relèvent du RGPD et des dispositions d'exécution définies au titre 1 de la LPD.

En lien avec ce qui précède, dans des situations relatives au droit du travail, l' 'État belge' (les ministres de l'Intérieur et de la Justice) ou le bourgmestre ne peuvent pas être d'emblée considérés en tant que responsable du traitement, uniquement parce qu'ils exercent l'autorité sur le service de police (local). Lorsque, par exemple, la représentation s'effectue par la Direction générale de la gestion des ressources et de l'information (DGR) ou par le chef de corps, la responsabilité du traitement doit aussi se situer à ce niveau, d'autant plus que le dossier personnel du fonctionnaire de police concerné n'est pas simplement tenu au niveau de l' 'État belge' ou du bourgmestre, mais qu'il est à la disposition par exemple du service du personnel au sein de la police fédérale ou de la zone de police. Ce sont des circonstances factuelles de ce type qui sont notamment importantes pour examiner la responsabilité du traitement. La législation matérielle en la matière doit être systématiquement consultée du point de vue du droit à la protection des données afin d'arriver en toute circonstance à la bonne réponse en vertu du RGPD³³.

23. Pour les données à caractère personnel qui sont traitées dans le cadre du recrutement et d'autres traitements liés à la gestion des ressources humaines, le commissaire général ou respectivement le directeur général de la police fédérale ou le chef de corps de la zone de police doivent être considérés comme le responsable du traitement, à moins que ce responsable du traitement soit désigné par la loi. En effet, bien que l'organisation (financement) du service de police sur le plan, par exemple, du personnel et des équipements logistiques soit assurée au niveau politique (Ministre de l'Intérieur, conseil communal ou conseil policier), cela ne signifie pas que ces organes ou autorités administratives ont effectivement une influence sur le traitement des données à caractère personnel liées à l'organisation policière. Il convient à nouveau ici d'attirer l'attention sur l'article 44 de la LPI en ce qui concerne la police locale et sur les articles 99 e.s. de la LPI pour ce qui concerne la police fédérale. Pour les traitements de données à caractère personnel résultant des obligations socio-économiques et d'autres questions de droit privé, qui sont liées à l'organisation et au fonctionnement de la GPI, il convient de

³³En ce qui concerne les questions relatives au personnel et au droit du travail, on pense alors à l'article 120 de la LPI, à l'article 53, 3° de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police, à la tenue du dossier personnel telle que régie par l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 *portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police*.

désigner le service de police (zone de police) qui contrôle et prend les décisions concernant les traitements effectifs liés aux objectifs susmentionnés.

24. Par souci d'exhaustivité, l'Organe de contrôle souligne que lorsque, par exemple, la zone de police transmet des données à caractère personnel à un service médical externe en vue du contrôle de la santé du personnel policier ou dans le cadre de l'assurance accidents du travail, cela ne modifie en rien la désignation du responsable du traitement. Tant la zone de police (chef de corps) que l'entreprise qui reçoit les données traitent les données à caractère personnel pour les finalités que la loi assigne exclusivement à ce tiers et aux conditions dans lesquelles les données à caractère personnel reçues doivent être traitées. Ces tiers doivent dès lors être considérés comme des responsables du traitement distincts propres.

6. Sous-traitant de la police

25. Il convient aussi inévitablement et dans un souci d'exhaustivité de se pencher brièvement sur la notion de *"sous-traitant"*. Lorsque la GPI confie certains traitements de données à caractère personnel à un tiers, ce tiers doit être considéré comme un *"sous-traitant"*. Un sous-traitant est en effet *"la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement ou d'un autre sous-traitant"*³⁴. La distinction importante avec le 'responsable du traitement' est que ce dernier a et conserve le contrôle sur les modalités, dont (en partie) les moyens, selon lesquelles et les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel sont traitées. En effet, le sous-traitant traite les données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement. Lorsque, par exemple, une zone de police fait appel à la capacité du serveur ('moyens') d'une entreprise pour le stockage d'image de caméras, la zone de police reste responsable de ce traitement (conservation des images). L'entreprise doit être considérée comme le 'sous-traitant'. Un autre exemple est un service *cloud* qui fournit une capacité de stockage à des tiers (services de police) ou qui propose des services e-mail externes. La zone de police est dès lors obligée de conclure un contrat de sous-traitance avec l'entreprise, reprenant des accords juridiques et techniques clairs aux termes desquels les données à caractère personnel seront traitées, conformément aux instructions du responsable du traitement (en l'occurrence la zone de police). Ces accords portent, entre autres, sur la confidentialité et la disponibilité des données et sur la mise en œuvre de mesures de sécurité adéquates au niveau de l'organisation et des processus³⁵.

26. À la lumière de ce qui précède, les services médicaux régis par la loi qui assurent le contrôle et le suivi de la santé du personnel policiers et les compagnies d'assurances ne doivent pas être considérés comme 'sous-traitant' vis-à-vis de la GPI qui leur transmet les données à caractère personnel. Tant la

³⁴ Art. 26, 9° de la LPD.

³⁵ Art. 53 de la LPD.

GPI que le tiers (entreprise externe) doivent être considérés comme des responsables du traitement distincts pour leurs finalités de traitement respectives.

Le ministère public (MP) ne peut pas non plus être considéré comme un sous-traitant de la GPI qui, sous l'autorité du magistrat compétent, effectue certains actes d'enquête impliquant le traitement de données à caractère personnel, non plus que la GPI pourrait être considéré comme le sous-traitant du MP. Tant les services de police exécutants que le MP doivent chacun être considérés comme le responsable du traitement pour leurs activités de traitement respectives.

Les exemples évoqués ci-dessus ne sont pas exhaustifs. L'Organe de contrôle souligne que la distinction entre 'responsable du traitement' et 'sous-traitant' est une question complexe qui nécessite un examen au cas par cas. Cette brève explication a pour but de sensibiliser les services de police à la réflexion sur le rôle (juridique) qu'ils ont lors d'un traitement de données à caractère personnel déterminé.

IV. Conclusion

27. Afin de pouvoir déterminer qui est le responsable des traitements de données effectués au sein d'un service de police, il est important de tenir compte du fait que les rapports d'autorité au sein de la police visent des finalités différentes de celles poursuivies par le droit relatif à la protection des données. Le droit matériel policier ainsi que les autres branches du droit qui concernent les services de police (comme le droit du travail, le droit administratif, le droit fiscal, ..) doivent être lus conjointement avec les principes du droit relatif à la protection des données afin de clarifier dans la pratique l'interprétation de la fonction de responsable du traitement.

28. Le responsable du traitement est un concept fonctionnel qui vise à attribuer les responsabilités à celui qui exerce l'influence réelle sur le traitement de données. Il doit démontrer que les données à caractère personnel sont traitées en conformité avec le cadre légal. Il est celui à qui le COC, en tant qu'autorité de protection des données, s'adressera en premier lieu.

De ce point de vue fonctionnel, le RGPD/la LED a mis l'accent sur trois éléments: l'aspect personnel implique que le responsable du traitement peut être aussi bien une personne physique ou morale, une autorité publique, un service ou toute autre entité. Lorsqu'un individu est désigné dans une certaine qualité professionnelle, la personne physique n'est en principe pas elle-même le responsable du traitement, dans la mesure où elle agit dans le cadre de ses compétences, mais la responsabilité incombe en principe à la fonction qu'elle occupe. Concrètement, déterminer la responsabilité d'éventuelles violations des principes de protection des données incomberait toujours à la fonction publique.

La responsabilité distincte ou conjointe dépend de la question de savoir si plusieurs parties concernées décident ensemble des aspects essentiels du traitement de données, ou si elles sont désignées par la loi en tant que responsables conjoints, ou une combinaison des deux.

Ces aspects essentiels concernent la finalité et les moyens du traitement de données à caractère personnel. La compétence de "*déterminer les finalités et les moyens*" pour le traitement de données peut découler de différentes conditions circonstances juridiques et/ou factuelles. Celui qui détermine la finalité du traitement est en tout cas considéré comme le responsable du traitement, même si une disposition légale peut également désigner une autre partie concernée comme responsable du traitement. Pour être considéré comme responsable du traitement, la détermination des moyens doit se rapporter aux aspects essentiels de ces moyens.

29. Tant la LPD, la LFP que la LPI doivent être lues sous cet angle afin de pouvoir comprendre la responsabilité du traitement dans son intégralité. De façon générale, la police fédérale et les corps de la police locale sont désignés dans ce cadre en tant qu' 'autorités compétentes', en plus de la désignation explicite dans la LFP des responsables du traitement des trois différentes catégories de banques de données opérationnelles policières (à savoir la BNG, les banques de données de base et les banques de données particulières). Conformément à la jurisprudence européenne mentionnée ci-avant, il convient de vérifier si la police fédérale / la police locale a déterminé les aspects essentiels avec le responsable du traitement désigné. C'est la raison pour laquelle l'Organe de contrôle considère la GPI, qui enregistre concrètement et effectivement les données à caractère personnel dans les banques de données policières comme le "responsable du traitement opérationnel". Elles assurent en effet la pertinence, l'exactitude, le délai de conservation et la sécurité des traitements de données.

Il ressort de la LPI qu'une compétence stratégique matérielle (qui peut par ex. revenir au bourgmestre) sans aucune implication pour déterminer la finalité et les moyens du traitement de données ne dit rien sur la responsabilité du traitement. Le traitement de données relève plutôt de l'exécution pratique d'une politique générale, et, pour autant que les modalités de cette exécution stratégique pratique ne soient pas définies par les décideurs / législateur mêmes (ce qui est généralement le cas), les rapports d'autorité généraux ne sont généralement pas de bons indicateurs pour déterminer qui est le responsable du traitement.

30. Enfin, il convient d'attirer l'attention sur le rôle du sous-traitant et la complexité qui peut l'accompagner. Il est important de déterminer si les données à caractère personnel sont traitées pour le compte de la GPI et, dans l'affirmative, de prendre les accords nécessaires (définis par la loi), de sorte que la direction et le contrôle des opérations de traitement soient et restent entre les mains du service de police responsable.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière,

émet d'initiative le présent avis

Conformément à l'article 237 et 240, 1° et 2° de la LPD, porte le présent avis d'initiative à la connaissance :

- du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice
- du Collège des procureurs généraux
- du Commissaire général de la Police fédérale
- de la Commission Permanente de la Police Locale
- le Comité Information et ICT (art. 8sexies LPI)

Avis d'initiative approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 11 février 2021.

Pour l'Organe de contrôle,
Le Président,

(sé.) Philippe ARNOULD