



Avis n° 184/2021 du 4 octobre 2021

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (CO-A-2021-174)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Madame Alexandra Jaspar et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

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* (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* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, Madame Annelies Verlinden, reçue le 26 juillet 2021;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar;

Émet, le 4 octobre 2021, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. La ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant les articles 3 et 6 à 9 d'un **avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (CO-A-2021-174)** (ci-après « le projet »).
2. Dans son formulaire de demande d'avis, le demandeur décrit les traitements de données encadrés par le projet comme suit :

« De informatie-uitwisseling tussen de ondersteunende diensten en het OCAD wordt uitgebreid. Zo kan de directeur bijvoorbeeld, op basis van een gemotiveerde vraag, de ondersteunende diensten van het OCAD verzoeken om eender welk type inlichting aan te leveren waarover zij beschikken in het kader van hun wettelijke opdrachten, en zal dit zich niet meer beperken tot de inlichtingen die relevant zijn voor het vervullen van de opdrachten van het OCAD. Gezien zijn taak om de dreiging te evalueren, kan het OCAD gevraagd worden om allerlei soorten gegevens te contextualiseren en te analyseren.

Om verdere interne werkprocessen te rationaliseren van rationalisering wordt er voorgesteld dat de directeur van het OCAD niet langer de enige bestemming zou zijn van gegevens en inlichtingen onder embargo en evaluaties ».

3. En substance, le projet apporte des modifications à la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (ci-après « loi OCAM ») en vue, selon son exposé des motifs, de consolider la mission actuelle de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (ci-après « OCAM »)¹ de coordination de l'approche globale du terrorisme et de l'extrémisme d'une part, et d'autre part, de renforcer le flux d'informations entre l'OCAM, ses services d'appui et les ministres pertinents, et de rationaliser et simplifier les méthodes de travail de l'OCAM.

II. Compétence de l'Autorité

4. Le projet soumis pour avis à l'Autorité relève de la compétence de plusieurs autorités de protection des données belges. Ceci résulte de la manière dont le législateur belge a réparti les compétences entre autorités, en utilisant des critères à la fois matériel (finalité du traitement) et organique (institution concernée). Ainsi concernant l'**OCAM** avant tout, en tant que responsable du traitement

¹ A savoir « l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ».

agissant dans le cadre de ses missions prévues par la loi OCAM (ainsi que par ou en vertu de lois particulières), celui-ci est exclusivement soumis aux règles de protection des données consacrées dans le sous-titre 4 du titre 3 LTD². Ce sont les Comités permanents R et P qui conjointement, exercent la compétence d'autorité de protection des données dans ce cadre normatif³.

5. Toutefois dans le cadre du rôle de responsable du traitement que l'**OCAM** (et ses **services d'appui**)⁴ joue dans le contexte normatif spécifique des banques de données communes (« Terrorist Fighters » - et « Propagandistes de haine »), consacrées dans d'autres dispositions légales⁵, l'**OCAM** relève de la compétence conjointe des autorités de protection des données que sont le Comité permanent R et l'Organe de contrôle de l'information policière⁶.
6. Concernant les **services d'appui** de l'**OCAM**⁷, lorsqu'ils sont responsables du traitement⁸ (qu'ils communiquent des données à l'**OCAM** ou traitent des données reçues de l'**OCAM**), leur situation est à envisager au cas par cas. Ainsi, les **services de renseignement et de sécurité** visés par l'article 2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (ci-après « L.R&S ») sont, dans le cadre des missions visées aux articles 7 et 11 de la L.R&S (ou prévues par ou en vertu de lois particulières) exclusivement soumis aux règles de protection des données consacrées dans le sous-titre 3 du titre 3 LTD⁹. La compétence d'autorité de protection des données en la matière a été exclusivement attribuée au Comité permanent R¹⁰.
7. Tandis que les **services de police** tels que visés dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, lorsqu'ils traitent des données 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, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention

² Article 139 de la LTD.

³ Article 161 de la LTD.

⁴ Lorsque les services d'appui agissent dans le cadre de leurs responsabilités dans le contexte normatif des banques de données communes, ils sont en principe également soumis à la compétence conjointe du Comité permanent R et de l'Organe de contrôle de l'information policière consacrée dans l'article 44/11/3quinquies/2 LFP. Cette disposition ne distingue pas les hypothèses selon qu'elles s'appliquent à l'**OCAM** ou à ses services d'appui qui sont également, selon, des « services de base » (p. ex., les services de renseignement et de sécurité) ou « services partenaires » dans ce cadre normatif.

⁵ A savoir les articles 44/11/3bis à 44/11/3quinquies/2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après « LFP »), ainsi que l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters et l'arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1er *bis* « de la gestion des informations » du chapitre IV de la LFP.

⁶ Voir l'article 44/11/3quinquies/2 LFP.

⁷ Article 2, alinéa 1^{er}, 2^o de la loi OCAM et arrêté royal du 17 août 2018 exécutant l'article 2, premier alinéa, 2^o, g) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (ci-après « l'arrêté royal du 17 août 2018 »).

⁸ Voir à ce sujet, les considérants nos 36-38 et 59-62.

⁹ Article 73 de la LTD.

¹⁰ Article 95 de la LTD.

de telles menaces, seront soumis au titre 2 de la LTD¹¹. Pour ce titre de la LTD, et à l'égard de ces services, c'est l'Organe de contrôle de l'information policière qui est compétent comme autorité de protection des données¹².

8. Pour l'application de ce même titre de la LTD, et donc dans le contexte de la même finalité de traitement¹³, mais cette fois à l'égard de **l'Administration générale des douanes et accises**¹⁴, c'est toutefois l'Autorité (l'APD) qui sera l'autorité de protection des données compétente¹⁵.
 9. Pour ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel relevant de la responsabilité des autres services d'appui (le **SPF Mobilité et Transports** ; le **SPF Affaires Etrangères** ; **l'Office des Etrangers**¹⁶ ; la **direction générale Centre de crise** du SPF Intérieur¹⁷ ; la **direction générale Etablissements pénitentiaires** du SPF Justice¹⁸ ; le **Service Laïcité et Cultes** de la direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux du SPF Justice¹⁹ ; **l'administration générale de la Trésorerie** du SPF Finances²⁰) et qui ne sont pas soumis à des règles particulières de protection des données mais bien directement au RGPD²¹, c'est l'Autorité de protection des données (l'APD) qui est l'autorité de protection des données compétente.
 10. Enfin, **l'autorité de sécurité** (les autorités de sécurité, en fait) visée à l'article 15 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, qui est
-

¹¹ Article 26, 7°, a) et 27 de la LTD.

¹² Article 71 de la LTD. Plus largement, pour les traitements de données soumis à l'application du RGPD, voir aussi l'article 4, § 2, dernier alinéa de la LCA, qui attribue la compétence d'autorité de protection des données à l'Organe de contrôle de l'information policière.

¹³ Plus précisément, dans le cadre de sa mission relative à la recherche, la constatation et la poursuite des infractions déterminées par la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises et par la loi du 22 avril 2003 octroyant la qualité d'officier de police judiciaire à certains agents de l'Administration des douanes et accises.

¹⁴ L'article 2, 2°, c) de la loi OCAM vise « *le service public fédéral Finances, en particulier l'Administration des Douanes et Accises* » (italiques ajoutés par l'Autorité), expression qui ne peut être interprétée que comme visant exclusivement l'Administration des Douanes et Accises et non globalement l'ensemble des administrations composant le SPF Finances (voir avis CE n° 63.835/2 du 4 juillet 2018, p. 4).

¹⁵ Article 26, 7°, e) et 27 de la LTD, ainsi que l'article 4, § 2, alinéa 2 de la LCA. Ceci est toutefois sous préjudice de l'application de l'article 281, § 4, de la loi du 18 juillet 1977 générale sur les douanes et accises, qui prévoit une compétence particulière de l'Organe de contrôle de l'information policière en matière de réquisition de données à BELPIU (à savoir l'Unité d'information des passagers belge, voir la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers).

¹⁶ L'article 2, 2°, c) de la loi OCAM vise « *le service public fédéral Intérieur, en particulier l'Office des Etrangers* » (italiques ajoutés par l'Autorité), expression qui ne peut être interprétée que comme visant exclusivement l'Office des Etrangers et non globalement l'ensemble des administrations composant le SPF Intérieur (voir avis CE n° 63.835/2 du 4 juillet 2018, p. 4).

¹⁷ Article 1^{er}, 1^o de l'arrêté royal du 17 août 2018 et *mutatis mutandis*, le commentaire développé à la note de bas de page n° 16.

¹⁸ Article 1^{er}, 2^o de l'arrêté royal du 17 août 2018 et *mutatis mutandis*, le commentaire développé à la note de bas de page n° 16.

¹⁹ Article 1^{er}, 3^o de l'arrêté royal du 17 août 2018 et *mutatis mutandis*, le commentaire développé à la note de bas de page n° 16.

²⁰ Article 1^{er}, 4^o de l'arrêté royal du 17 août 2018 et *mutatis mutandis*, le commentaire développé à la note de bas de page n° 16.

²¹ Ce qui n'exclut pas que le droit belge ait consacré des limitations aux droits des personnes concernées, voir par exemple en ce sens l'article 11 de la LTD. Voir également l'article 2, al. 2 de la LTD.

également concernée par la loi OCAM et le projet, est, en tant que responsable du traitement dans le cadre de cette loi de 1998, soumise au sous-titre 3 du titre 3 de la LTD²². Le contrôle du respect de ces dispositions relève de la compétence exclusive de l'autorité de protection des données que constitue le Comité permanent R²³.

11. Dans ce contexte, un projet qui modifie les règles régissant les flux de données entre l'OCAM et ses services d'appui, et qui modifie l'organisation de l'OCAM et ses missions, implique la compétence de plusieurs autorités de protection des données belges. Par conséquent, l'Autorité de protection des données (l'APD) a transmis le projet aux autres autorités de protection des données concernées, en exécution de l'article 54/1 LCA.

12. Les développements suivants sont **exclusivement limités** aux traitements de données à caractère personnel impliqués **par la loi OCAM**²⁴ et relevant **de la compétence de l'Autorité**, à savoir les traitements de données dont sont responsables (tant dans les hypothèses visées à l'article 6, 1., c)²⁵ que e) du RGPD) certains services d'appui de l'OCAM (ceux relevant de la compétence de l'Autorité²⁶), qu'ils traitent des données à caractère personnel *reçues de l'OCAM ou communiquent à celui-ci* de telles données, ainsi que les éventuelles autres autorités à qui sont communiquées des données à caractère personnel par l'OCAM et qui partant, traiteront des données reçues de l'OCAM. Autrement dit, le présent avis **ne peut être lu comme restreignant d'une manière ou d'une autre les traitements de données qui relèveront de la responsabilité (de la compétence) de l'OCAM lui-même**, ces traitements de données relevant de la compétence des Comités permanents R et P.

13. Cela étant précisé, l'Autorité doit concéder d'emblée qu'**une telle distinction est pour partie artificielle**. Ainsi par exemple, lorsque les services d'appui sont contraints de communiquer à l'OCAM les données à caractère personnel nécessaires à l'accomplissement des missions de ce dernier, un tel traitement de données peut être analysé comme nécessaire au respect d'une obligation légale incomptant au service d'appui (article 6, 1., c) du RGPD)²⁷. Mais pour répondre aux exigences découlant des principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 22 de la Constitution et 8 CEDH, il conviendra notamment que les missions concernées de l'OCAM, élément essentiel du traitement de données (lue en combinaison avec l'objectif de politique publique qui la sous-tend, cette mission

²² Article 107 de la LTD.

²³ Article 128 de la LTD.

²⁴ Il n'est donc pas question d'analyser les règles régissant le fonctionnement des banques de données communes.

²⁵ Voir les articles 6 et 14 de la loi OCAM consacrant une obligation de communiquer des données des services d'appui à l'OCAM.

²⁶ A savoir pour rappel : pour le SPF Finances, l'A.G. Douanes et Accises et l'A.G. Trésorerie ; le SPF Mobilité et Transport ; le SPF Affaires Etrangères ; pour le SPF Intérieur, la D.G. Centre de crise et l'Office des étrangers ; et pour le SPF Justice, le Service Laïcité et Culte et la D.G. EPI.

²⁷ L'OCAM de son côté, traite (collecte, conserve, etc.) les données concernées en vue de l'accomplissement de ses missions légales (article 6, 1., e), du RGPD).

constitue en fait *la finalité du traitement* impliqué par l'obligation légale) soient prévues par la loi avec la précision constitutionnelle et conventionnelle requise. Sur ce point, l'Autorité est par conséquent contrainte de se prononcer également sur certaines dispositions *relatives à l'OCAM lui-même*, en ce que celles-ci déterminent également les éléments essentiels de traitements de données qui relèveront de la responsabilité d'autres institutions en tant que responsables du traitement, relevant de la compétence de l'Autorité.

14. Enfin, les développements du présent avis **se bornent également à évaluer le projet** soumis pour avis (et par conséquent, les dispositions qu'il modifie et remplace dans la loi OCAM), en ce qu'il concerne bien entendu le traitement des données à *caractère personnel*²⁸, et ne recherche pas à identifier si l'avis émis en son temps par la Commission de la protection de la vie privée (ci-après « CPVP ») a été ou pas suivi²⁹ ou si d'autres dispositions de la loi OCAM nécessitent ou pas quelque commentaire que ce soit au regard des règles de protection des données.

III. Examen

III.1. Remarques préliminaires relatives aux principes de prévisibilité et de légalité

15. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41³⁰ du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale³¹ ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement³² doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. Les exigences de prévisibilité et de légalité découlent également des articles 8 CEDH et 22 de la Constitution. En outre, en vertu de l'article 22 de la Constitution, il est nécessaire que les « éléments essentiels » du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance).
16. L'Autorité est d'avis que les traitements de données à caractère personnel nécessaires à la mise en œuvre du projet engendrent une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des

²⁸ L'Autorité rappelle que le RGPD ne s'applique pas au traitement de données relatives aux personnes morales, ces données n'étant pas couvertes par la définition que le RGPD donne de la notion de donnée à caractère personnel dans son article 4, 1).

²⁹ Se référer à ce sujet à l'Avis CPVP n° 08/2005 du 25 mai 2005 concernant un avant-projet de loi relatif à l'analyse de la menace.

³⁰ « 41. Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée "Cour de justice") et de la Cour européenne des droits de l'homme ».

³¹ Article 6, 1., c), du RGPD.

³² Article 6, 1., e), du RGPD.

personnes concernées et ce, pour les raisons suivantes. Des catégories particulières de données sont traitées (collectées, croisées, analysées, interprétées et créées) sur le long terme, dans un contexte (y compris de renseignement) en grande partie secret où les droits des personnes concernées sont significativement limités, et ce en vue d'établir une évaluation - un profil - de menace que peut constituer la personne concernée. Evaluation qui sera ensuite communiquée à d'autres autorités publiques (externes au noyau dur du secteur du renseignement et le cas échéant au mieux, auxiliaires partielles de celui-ci) et qui, si elle est mal réalisée et/ou mal utilisée, est susceptible d'entraîner une atteinte irrémédiable aux droits et libertés des personnes concernées. En outre, de manière surabondante, il peut encore être souligné que malgré ce contexte sensible, la loi OCAM délègue au Roi le pouvoir d'étendre tout son dispositif à d'autres menaces que celles qui sont actuellement concernées par la loi OCAM. Plus concrètement :

- Avant tout, il peut être rappelé que déjà dans son avis sur l'avant-projet de loi OCAM, le Conseil d'Etat soulignait que « l'avant-projet évolue dans un secteur sensible où seront regroupées et traitées de manière secrète des données personnelles, ce qui est susceptible d'affecter le droit au respect de la vie privée »³³. Il convient en effet de souligner que les données traitées par l'OCAM sont susceptibles d'être classifiées, par exemple lorsqu'elles émanent des services de renseignement et de sécurité. Or en droit belge en principe, concrètement, à moins que l'autorité publique qui a classifié les données ne décide de les déclassifier, la personne concernée n'aura jamais accès à ces données et ne pourra jamais directement les contester³⁴. Alors qu'elles pourront être traitées en vue de réaliser une évaluation à son sujet. Plus généralement d'ailleurs, la personne concernée ne dispose pas non plus de droit d'accès aux données à caractère personnel traitées à son sujet par l'OCAM³⁵. Il en est de même quant aux données policières (issues de la BNG) qui seraient traitées dans le présent contexte³⁶. Et les droits de la personne concernée sont encore significativement réduits à l'égard de l'ensemble des services d'appui de l'OCAM, lorsque ceux-ci traitent des données émanant de l'OCAM (soit le cas de figure du présent projet)³⁷ ;

³³ Avis CE n° 38.782/2/V du 11 août 2005, p. 5.

³⁴ Voir les articles 79 et 80 de la LTD, ainsi que l'article 34, alinéa 6 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace. Des nuances sont susceptibles d'exister cependant, voir p. ex., dans le contexte limité des recours en matière d'habilitations et d'avis de sécurité, la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

³⁵ Voir les articles 145 et 146 de la LTD.

³⁶ Etant entendu toutefois dans ce contexte que l'Organe de contrôle de l'information policière peut en principe communiquer à la personne concernée certaines informations contextuelles. Voir l'article 42, alinéa 3 de la LTD, étant entendu que l'arrêté royal devant déterminer les catégories d'informations contextuelles qui peuvent être communiquées à la personne concernée n'a pas encore été adopté. Ce qui *in fine*, en pratique, rend cette disposition inopérante.

³⁷ Voir l'article 11 de la LTD. Concrètement, la personne concernée ne peut alors accéder aux données, à moins que l'OCAM ne l'autorise ou que la loi l'oblige dans le cadre d'une procédure contentieuse. Il est à noter que la personne concernée pourra toutefois dans certains cas, avoir accès à l'analyse de la menace qui a été communiquée par l'OCAM elle-même, et qui servira de fondement à une éventuelle décision à son encontre (voir la note de bas de page n° 76).

- Au niveau de l'OCAM, de nombreuses sources d'informations sont consultées et croisées au sein d'un système d'information³⁸ en vue d'évaluer la menace que constituent ou pas des personnes concernées. Il suffit de rappeler l'ensemble des institutions que constituent les services d'appui³⁹, et l'obligation de communiquer les informations dont elles disposent qui leur incombe⁴⁰ (objet du projet soumis pour avis). Dans ce contexte déjà en 2005, la CPVP avait rappelé que certains services d'appui n'étaient d'ailleurs pas nécessairement bien placés pour identifier les informations à communiquer dans le cadre de la finalité poursuivie⁴¹ et que la sanction pénale sanctionnant la non-communication d'informations risquait de les pousser à ne pas avoir égard au principe de proportionnalité. Cela est d'autant plus vrai que selon le type de demande adressée par l'OCAM, le délai de communication des informations peut être très court (selon les demandes, il est de 24h, 3 jours, 10 jours ou 30 jours dans le cas le plus lent, « non urgent »⁴²) ;
- **Le traitement de données que constitue l'évaluation de la menace et de son niveau (faible, moyen, grave ou très grave)⁴³ implique une évaluation et un certain profilage⁴⁴ des personnes concernées susceptibles de comporter une part de subjectivité importante s'ils ne sont pas encadrés par des critères et seuils objectifs clairs résultant d'une méthodologie solide en lien avec la finalité du traitement. Partant, de réels risques de discrimination ou d'atteinte irrémédiable aux droits des personnes concernées, y compris à leur image et à leur réputation (et à leurs vies privée et professionnelle) existent.** Un tel risque se présente non seulement au niveau de l'OCAM lui-même, dans les phases de collecte, traitement et d'analyse du cycle du renseignement⁴⁵, mais également et surtout, au stade de la rédaction de l'évaluation de la menace et de sa diffusion aux services d'appui. C'est d'ailleurs au niveau de ces derniers, et des autres autorités publiques destinataires⁴⁶, lorsque l'évaluation de la

³⁸ Voir l'article 9 de la loi OCAM. En dehors du cadre normatif particulier de la loi OCAM, il en est de même dans le contexte des banques de données communes (voir les considérants nos 5 et 30).

³⁹ Voir les considérants nos 6-9.

⁴⁰ Voir l'article 6 de la loi OCAM.

⁴¹ Voir plus en détails l'avis CPVP n° 08/2005 du 25 mai 2005 concernant un avant-projet de loi relatif à l'analyse de la menace, considérant n° 12.

⁴² Voir l'article 11, § 3 de l'arrêté royal du 26 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

⁴³ Voir l'article 11, § 6 de l'arrêté royal du 26 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, selon lequel chaque évaluation de la menace détermine le niveau de la menace en s'appuyant sur une description de la gravité et de la vraisemblance du danger ou de la menace.

⁴⁴ L'article 4, 4), du RGPD définit le profilage comme « toute forme de traitement automatisé de données à caractère personnel consistant à utiliser ces données à caractère personnel pour évaluer certains aspects personnels relatifs à une personne physique, notamment pour analyser ou prédire des éléments concernant le rendement au travail, la situation économique, la santé, les préférences personnelles, les intérêts, la fiabilité, le comportement, la localisation ou les déplacements de cette personne physique » (italiques ajoutés par l'Autorité).

⁴⁵ Cet aspect du traitement de données ne relevant toutefois pas de la compétence de l'Autorité.

⁴⁶ Voir considérants nos 8-10 et 50.

menace sort du secteur du renseignement et plus généralement du *law enforcement* spécialisé dans le domaine concerné, que l'évaluation de la menace communiquée est susceptible d'avoir un effet concret sur la personne concernée et le cas échéant, de causer le plus de dégâts si elle est inexacte/incomplète/inadéquate compte-tenu de sa finalité, mal comprise et/ou mal utilisée compte-tenu de sa finalité ;

- **Cet aspect attentatoire du profilage est renforcé par le caractère sensible des données qui seront traitées aux fins poursuivies par ce profilage.** Ainsi, des catégories particulières de données seront traitées dans le contexte de l'évaluation de la menace et de sa communication, tant visées par l'article 9 du RGPD (origine ethnique, opinions politiques, religieuses ou philosophiques, données relatives à la santé, etc.) que par l'article 10 du RGPD (données relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté). Ceci se dégage clairement, et notamment, de la définition relativement large des menaces – terrorisme et extrémisme tels que définis par la L.R&S – que l'OCAM est chargé d'évaluer⁴⁷ ;
- Par ailleurs, les données traitées dans la banque de données de l'OCAM le sont sur le long terme, à savoir pour une durée en principe automatique de 30 ans à dater du jour de leur enregistrement, qui peut être prolongée de 5 ans autant de fois que nécessaire⁴⁸. Le préambule de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace est clair à ce sujet et précise que « en effet, ces finalités ont pour essence de pouvoir apprécier la probabilité ou l'imminence d'une menace en s'appuyant sur un recueil et une analyse d'éléments d'information traités sur le long terme ; Qu'une analyse de la menace suppose en tout état de cause une recherche et une exploitation de l'historique des fondements, des filiations et des orientations du groupement susceptible d'être à l'origine d'une menace potentielle » ;

⁴⁷ Le terrorisme est ainsi défini comme « le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces en ce compris le processus de radicalisation » (italiques ajoutés par l'Autorité) ; et l'extrémisme comme : « les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'Etat de droit en ce compris le processus de radicalisation » (italiques ajoutés par l'Autorité). Voir l'article 8, 1^o, b) et c) de la L.R&S. Le « processus de radicalisation » est quant à lui défini à l'article 3, 15^o de la L.R&S comme « un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes ». Quant aux données relatives à l'aspect « psychique » de la personne concernée, voir par exemple l'article 6, § 1^{er}, 1^o/2 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters. Voir encore considérant n° 45, deuxième tiret.

⁴⁸ Voir l'article 5 de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace. L'Autorité ne se prononce pas ici, sur la question de savoir si l'article 9 de la loi OCAM et l'arrêté royal précité rencontrent les exigences de prévisibilité et de légalité consacrées dans les articles 22 de la Constitution et 8 CEDH (outre la question de la compétence de l'Autorité, voir le considérant n° 13).

- Dans ce contexte encore, non seulement les personnes concernées sont les personnes qui constituent (ou sont susceptibles de constituer) des menaces, mais encore les personnes qui sont susceptibles d'être la cible ou les victimes d'une menace⁴⁹ ;
- Enfin, la loi OCAM attribue au Roi le pouvoir d'étendre le champ d'application matériel de tout son dispositif à toute autre menace spécifiée à l'article 8 de la L.R&S. Autrement dit, la loi OCAM pourrait, suite à l'adoption d'un arrêté royal (certes, sur proposition du Conseil national de sécurité), également concerter l'ensemble des menaces suivantes : l'espionnage, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles, les organisations criminelles (uniquement toutefois, en ce qu'elles se rapportent intrinsèquement aux autres menaces) et l'ingérence.

Nb : une telle habilitation du roi est contraire au principe de légalité consacré dans l'article 22 de la Constitution, le champ d'application matériel (quant à la menace) de la loi OCAM étant un élément clé du traitement de données à caractère personnel à plus d'un titre (finalité, données traitées, catégories de personnes concernées). Si le Conseil d'Etat a abordé cette habilitation du Roi⁵⁰, c'est toutefois sous un autre angle juridique et pas dans le cadre de l'évaluation du principe de légalité consacré dans l'article 22 de la Constitution. Sa position à ce sujet n'a donc pas été explicitée.

17. Une telle ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées implique que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel doivent être consacrés dans une loi au sens formel. Ces éléments essentiels sont : la (les) finalité(s) précise(s) des traitements de données⁵¹, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, le données ou catégories de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁵², les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories

⁴⁹ Voir les articles 3, 3° et 5°, et 4, § 1^{er}, 1° de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (est renseignée comme « finalité » de la banque de données de l'OCAM, identifier et présenter l'historique des « antécédents » des personnes susceptibles d'être la cible d'une menace). L'Autorité ne se prononce pas ici, sur la question de savoir si l'article 9 de la loi OCAM et l'arrêté royal précité rencontrent les exigences de prévisibilité et de légalité consacrées dans les articles 22 de la Constitution et 8 CEDH (outre la question de la compétence de l'Autorité, voir le considérant n° 13).

⁵⁰ « Lorsque le législateur crée un organisme public personnalisé, il lui appartient de définir lui-même les règles de base relatives aux missions qu'il assigne à cet organisme, le Roi pouvant être habilité à affiner lesdites règles de base.

Dans cette mesure, l'alinéa 1er qui habilite le Roi à définir la notion d'intérêt fondamental du pays susceptible d'être l'objet de menaces à évaluer est sujet à critique en raison de l'indétermination de ce concept d'intérêt fondamental du pays.

Par contre, l'alinéa 2 n'appelle pas la même observation : si le Roi est habilité à étendre le champ d'analyse de l'OCAM à d'autres menaces que celles que la loi a identifiées, les pouvoirs du Roi sont en l'espèce précisément circonscrits par le fait que les autres menaces susceptibles d'être prises en compte sont déjà définies dans l'article 8 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité », avis CE n° 38.782/2/V du 11 août 2005, p. 12.

⁵¹ Voir également l'article 6.3) du RGPD.

⁵² La Cour constitutionnelle a reconnu que « le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation », Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

de destinataires auxquels les données seront communiquées⁵³ et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

18. L'Autorité insiste sur l'importance de l'application rigoureuse de ces principes dans l'hypothèse d'une ingérence telle que celle en cause dans le cadre du présent projet.

III.2. Services d'appui de l'OCAM (article 2 du projet, modification de l'article 2 de la loi OCAM) – Responsables du traitement et destinataires

19. Les services d'appui de l'OCAM sont des éléments essentiels des traitements de données prévus par la loi OCAM à un double titre et en raison de cette qualité, doivent être consacrés dans une norme du rang de loi. A l'époque de l'adoption de la loi OCAM, le Conseil d'Etat avait avancé deux raisons supplémentaires de consacrer dans la loi les services d'appui de l'OCAM⁵⁴.
20. **Qualification des services d'appui.** En effet premièrement, les services d'appui de l'OCAM sont les destinataires des évaluations de la menace réalisées par l'OCAM⁵⁵. Deuxièmement, ces mêmes services sont en principe également des responsables du traitement d'une part, lorsqu'ils sont tenus de communiquer à l'OCAM les données à caractère personnel en leur possession nécessaires à l'accomplissement de ses missions par l'OCAM⁵⁶. Et d'autre part encore, lorsqu'ils demandent – compétence que leur attribue la loi OCAM – à l'OCAM la réalisation d'une évaluation (ponctuelle) de la menace⁵⁷.
21. Par conséquent, l'Autorité souligne l'importance du projet du demandeur qui intégrera désormais, les quatre services d'appui originellement prévus par l'arrêté royal du 17 août 2018⁵⁸, arrêté royal qui après son entrée en vigueur quant à lui, n'a pas été confirmé par une loi dans un délai d'un an comme l'exigeait cependant l'article 2, alinéa 2 de la loi OCAM⁵⁹. Le demandeur règle par conséquent via son

⁵³ Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18., et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

⁵⁴ Voir avis CE n° 38.782/2/V du 11 août 2005, pp. 11-12.

⁵⁵ Voir l'article 10 de la loi OCAM.

⁵⁶ Voir les développements à ce sujet dans les considérants nos 36-38.

⁵⁷ Voir l'article 10, § 3 de la loi OCAM. Voir les développements à ce sujet dans les considérants nos et 59-62.

⁵⁸ Cité à la note de bas de page n° 7.

⁵⁹ Cette disposition a été adoptée suite à l'introduction d'un amendement par la ministre de la Justice de l'époque (voir l'amendement n° 10 du Gouvernement, *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, doc. n° 51-2032/004, p. 4. Initialement, l'avant-projet de loi comportait uniquement une habilitation du Roi, sans prévoir de loi de confirmation. La ministre de la Justice de l'époque expliquait ce qui suit au sujet de cet amendement : « La faculté confiée au Roi répond à une exigence de souplesse et de rapidité, afin de s'adapter à l'évolution de la nature de la menace et de pouvoir immédiatement demander des renseignements aux services concernés. Il serait cependant sage de permettre au Parlement de se prononcer in fine sur les arrêtés royaux pris en la matière » (*Doc. Parl.*, Chambre des représentants, doc. n° 51-2032/006, p. 55).

projet une lacune législative importante, mettant en péril les échanges de données entre l'OCAM et ces quatre services d'appui. L'Autorité rappelle sur ce point qu'un traitement de données à caractère personnel fondé (ne fût-ce que partiellement)⁶⁰ sur la loi OCAM et qui ne respecte pas ses dispositions (et de ses mesures d'exécution) viole les articles 5, 1., a), et 6, 1. c) ou e) du RGPD, lorsque bien entendu, il est soumis au RGPD⁶¹.

22. En se référant à un commentaire déjà émis précédemment, l'Autorité invite en outre le demandeur à cibler directement les services concernés des autorités publiques concernées, plutôt que de systématiquement se référer d'abord en général aux SPF concernés (SPF Intérieur ; SPF Justice ; SPF Finances), pour préciser en suite qu' « en particulier », un service spécifique est concerné (Centre de Crise ; DG EPI et Service des Cultes et de la Laïcité ; AG de la Trésorerie)⁶², ce qui est source d'ambiguïté et nécessite une étape interprétative pour saisir correctement la portée de la règle.
23. L'Autorité rappelle pour le reste qu'au sein de ces institutions en tout état de cause, des mesures techniques et organisationnelles doivent être mises en place de manière telle que seuls les services et personnes impliquées par les missions d'intérêt public et obligations légales en question puissent traiter les données à caractère personnel concernées, aux finalités prévues par la loi OCAM et par les dispositions législatives pertinentes régissant les compétences de ces institutions, et ce, dans les limites permises par ces finalités⁶³.

III.3. Obligation des services d'appui de communiquer des données à l'OCAM (article 3 du projet, remplacement de l'article 6 de la loi OCAM)

24. L'article 3 du projet remplace l'actuel article 6 de la loi OCAM en disposant que :

« Art. 6. Sans préjudice des obligations prévues dans les instruments internationaux qui les lient, les services d'appui sont tenus de communiquer à l'OCAM, d'office ou à la demande de son directeur et dans les délais et selon les modalités fixées par le Roi, tous les renseignements dont ils disposent dans le cadre de leurs missions légales et qui s'avèrent pertinents pour l'accomplissement des missions prévues à l'article 8. Si le directeur de l'OCAM invoque l'urgence, ces renseignements doivent être communiqués immédiatement ».

⁶⁰ En effet, le transfert de données sera à la fois fondé sur la loi OCAM et sur les règles du rang de loi qui définissent les missions d'intérêt public attribuées aux services d'appui. Voir les considérants nos 45-46 et 53, les deux premiers tirets.

⁶¹ Voir les considérants nos 4-14.

⁶² Voir les notes de bas de page nos 14 et 16-20.

⁶³ Quant aux finalités en principe poursuivies, voir notamment le considérant n° 53, les deux premiers tirets. Quant aux mesures techniques et organisationnelles, celles-ci sont requises par les articles 5, 1., f), 24 et 32 et s. du RGPD.

25. **Finalité.** Avant tout, l'Autorité constate que la finalité de cette obligation de communication des données à charge des services d'appui de l'OCAM n'est pas explicitée et ce, ni dans le dispositif du projet, ni dans le dispositif de la loi OCAM. Bien que cette finalité découle de l'économie du projet, il incombe néanmoins de l'expliciter clairement dans le dispositif du projet.
26. L'Autorité comprend que le projet met en place un traitement ultérieur des données à caractère personnel traitées par les services d'appui aux fins de l'exercice par l'OCAM des missions qui lui sont attribuées par la loi OCAM et plus précisément, l'article 8 de cette dernière. Sur ce point, le projet étend d'ailleurs la portée de l'article 6 de la loi OCAM en visant désormais également la mission de l'OCAM dans le domaine des relations internationales visée à l'article 8, 3^o de la loi OCAM⁶⁴ - celle-ci n'est pas visée en droit positif.
27. Lorsqu'un tel traitement est soumis au RGPD, celui-ci doit satisfaire le prescrit de l'article 6, 4. du RGPD. Dans ce contexte, il convient de déterminer si la loi OCAM, mettant en place une obligation légale (hypothèse visée à l'article 6, 1., c) du RGPD) constitue bien une disposition de droit belge nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23 du RGPD. L'article 6, 4. du RGPD ne dispense pas du respect des principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution qui constituent également des exigences applicables en droit belge.
28. A ce titre, si l'Autorité considère que la finalité poursuivie par l'OCAM d'évaluation des menaces extrémistes ou terroristes, en vue de lutter contre ces menaces, compte-tenu des missions consacrées et visées en droit positif dans l'article 8 de la loi OCAM, ne pose pas de difficulté au regard de l'article 6, 4. du RGPD, le projet quant à lui en revanche, en particulier son article 5, s'avère problématique.
29. Ainsi, l'article 5 du projet modifie significativement la mission de l'OCAM telle qu'elle découle de la loi OCAM. Alors que dans la loi OCAM, la mission actuelle de l'OCAM est exclusivement concentrée sur la réalisation d'évaluations (périodiques ou ponctuelles) en précisant le cas échéant, les mesures qui s'avèrent nécessaires⁶⁵, l'article 5 du projet modifie la loi OCAM en ajoutant un 4^o et un 5^o à son article 8 rédigés comme suit :

« 4^o de coordonner l'approche globale des menaces, visées dans l'article 3⁶⁶ ;

⁶⁴ L'OCAM a ainsi pour mission « d'assurer les relations internationales spécifiques avec des services étrangers ou internationaux homologues, conformément aux directives du Conseil national de sécurité. Les données, les informations ou les renseignements obtenus à l'occasion de ces relations sont communiqués aux services belges compétents ».

⁶⁵ Et d'assurer les relations internationales spécifiques avec les services homologues. Voir les articles 5 et 8 de la loi OCAM. Comme son nom l'indique, l'OCAM est l'organe pour la coordination *de l'analyse de la menace*.

⁶⁶ A savoir, les menaces extrémistes et terroristes visées à l'article 8, 1^o, b) et c) de la L.R&S.

5° les missions désignées par le Roi, sur la proposition du Conseil national de sécurité par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, dans le cadre de la sphère de compétence de l'OCAM ».

30. L'exposé des motifs précise qu'il s'agit là de « consolidation d'une pratique déjà existante ». Il détaille que « Cela porte, entre autres, sur l'interaction entre les taskforces locales et les CSIL-R^[67], l'optimisation de la Banque de données communes^[68] ou encore l'utilisation de la méthode de cycle de gestion du risque dans ce cadre ». Et quant à l'habilitation du Roi, il explique encore qu' « Il importe en effet que les missions prioritaires de l'OCAM puissent régulièrement être déterminées et réajustées. Tel est le cas actuellement par exemple en ce qui concerne la prise de mesures administratives préventives prises à l'initiative de l'OCAM (mesure de gel administratif des avoirs et ressources, retrait ou non-délivrance de passeport ou de carte d'identité) et qui trouvent leurs bases légales dans diverses lois autres que la loi instituant l'OCAM ».
31. Dans ce contexte premièrement, l'Autorité ne perçoit pas ce que constitue la mission de « coordonner l'approche globale des menaces », même à la lecture de l'exposé des motifs. S'il s'agit de se référer à d'autres missions légales de l'OCAM, il convient alors de pointer les dispositions légales pertinentes, pour peu que cela ait un sens dans la loi OCAM (et pour peu pour le reste, que ces dispositions légales pertinentes ne se suffisent pas à elles-mêmes), ce qu'il appartient au demandeur d'évaluer. Ainsi par exemple, les règles relatives aux banques de données communes régissent également l'échange de données (y compris à caractère personnel) dans ce contexte normatif. S'il s'agit de permettre à l'OCAM de préconiser des mesures concrètes pour lutter contre la menace concernée, cette compétence semble déjà consacrée dans la compétence d'évaluation de la menace de l'OCAM^[69].
32. Dans un contexte tel que celui du projet, l'Autorité insiste sur le fait qu'il est tant dans l'intérêt des personnes concernées que dans celui des différents services d'appui dans le cadre de l'exercice de leurs missions, que l'articulation des textes applicables aux échanges de données soit prévue de la manière la plus claire qui soit. Et ce tant afin que les flux de données respectent les droits des personnes concernées, qu'afin qu'ils soient efficaces dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme.

⁶⁷ A savoir les cellules de sécurité intégrale locales créées par les bourgmestres, voir la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme.

⁶⁸ Celles-ci et le rôle que joue l'OCAM dans leur contexte sont consacrées dans d'autres dispositions normatives, à savoir les articles 44/11/3bis à 44/11/3quinquies/2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après « LFP »), ainsi que l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters et l'arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1erbis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police. Il est à noter que dans le contexte normatif de ces banques de données communes, le Comité permanent R et l'Organe de contrôle de l'information policières sont autorités de protection des données conjointement compétentes (voir l'article 44/11/3quinquies/2 de la LFP).

⁶⁹ Voir le considérant n° 29.

33. Deuxièmement, l'habilitation du Roi n'est pas claire non plus : que constitue la « sphère de compétence de l'OCAM » ? L'Autorité comprend qu'il s'agit de viser les missions consacrées dans l'article 8 de la loi OCAM. Ce qui devrait encore être précisé dans le texte, sauf à permettre de défendre que le Roi peut attribuer toute mission en lien avec l'extrémisme et le terrorisme à l'OCAM. Mais même dans cette interprétation (viser les missions légales consacrées dans l'article 8), eu égard à la largesse de la mission de « coordonner l'approche globale des menaces », une telle habilitation délègue *in fine* un pouvoir très large au Roi. Quant à la fixation de « priorités », l'Autorité relève d'une part, qu'une autorité publique est tenue d'accomplir l'ensemble de ses missions et d'autre part, que l'OCAM est sous l'autorité conjointe des ministres de la Justice et de l'Intérieur conformément à l'article 5, alinéa 2 de la loi OCAM.
34. Enfin désormais, comme cela a déjà été annoncé, l'obligation de communication des données devra également permettre à l'OCAM « d'assurer les relations internationales spécifiques avec des services étrangers ou internationaux homologues »⁷⁰. Cette mission et la finalité y liées ne sont pas formulées suffisamment clairement dans la loi OCAM. Ainsi, des données peuvent-elles être exigées des services d'appui en dehors d'une hypothèse concrète d'évaluation (périodique ou ponctuelle) de la menace ? L'échange de données s'inscrit-il toujours dans l'évaluation d'une menace relevant de la compétence de l'OCAM ? S'agit-il de partager également des données relatives à des personnes concernées se trouvant sur le territoire belge mais qui constitueraient une menace (de quel ordre « matériel » - extrémisme, espionnage, autre ?) pour un Etat étranger selon une autorité homologue étrangère ? Dans quelles règles sont formalisées ces « relations internationales spécifiques » et quels principes les régissent ?
35. Par conséquent, l'Autorité est d'avis que l'imprécision de l'article 5 du projet a pour conséquence directe que même si le demandeur formule la finalité du traitement comme l'Autorité l'a précédemment suggéré en se référant aux missions précises de l'OCAM et à l'objectif de politique publique les sous-tendant (à savoir la lutte contre les menaces extrémistes et terroristes)⁷¹, cette finalité demeurera insuffisamment claire et précise au regard des principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution. Partant, le projet ne permettra pas de fonder licitement les communications de données à caractère personnel des services d'appui soumis au RGPD, à l'OCAM, et doit être adapté.

⁷⁰ Article 8, 3^o de la loi OCAM et considérant n° 26.

⁷¹ Considérant n° 28.

36. **Responsable du traitement.** Ni le projet ni la loi OCAM n'identifient qui est responsable du traitement. Or dans une hypothèse telle que celle en cause dans le projet, il convient d'identifier le responsable du traitement dans une règle du rang de loi.
37. L'Autorité rappelle que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles⁷². Lorsque les finalités et les moyens de traitement sont déterminés par le droit national, « le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit [national] »⁷³. Si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du GDPR dans des domaines particuliers afin de garantir en ces domaines la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données, ils ne peuvent à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre⁷⁴. En d'autres termes, la désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit concorder avec le rôle que cet acteur joue dans la pratique. Juger du contraire non seulement contrarierait la lettre du RGPD, mais pourrait également mettre en péril l'objectif qu'il poursuit d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques.
38. En l'occurrence, s'agissant d'un traitement de données fondé sur une obligation légale d'une autorité publique concernée, c'est en principe cette autorité publique qui sera le responsable du traitement des données à caractère personnel nécessaire à la satisfaction de l'obligation légale qui lui incombe.
39. **Principe de minimisation des données et garanties appropriées.** En substance, l'article 6 en projet de la loi OCAM vise tout renseignement pertinent, collecté dans le cadre de toute mission légale du service concerné, à communiquer même d'office dans une situation juridiquement très contraignante, sans garantie particulière et ce, malgré la nature des données traitées.
40. Il convient de rappeler avant tout, que l'article 6 en projet met en place une obligation très contraignante de communiquer des données, à savoir sanctionnée pénalement et à potentiellement satisfaire dans un délai de 24h, de nature à pousser le service d'appui concerné à négliger l'évaluation
-

⁷² En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adoptées le 2 septembre 2020, pp. 10 et ss (disponible sur

https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) et Autorité de protection des données, « Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats », p.1

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

⁷³ Article 4, 7), du RGPD. Concernant la détermination des obligations respectives des responsables conjoints du traitement, lire également l'article 26, 1., du RGPD.

⁷⁴ Lire l'article 6, 3., alinéa 2, et les considérants nos 8 et 10 du RGPD.

de la proportionnalité des données à communiquer. La CPVP avait déjà souligné ce point en 2005⁷⁵, comme l’Autorité l’a déjà rappelé dans le présent avis. Ceci est d’autant plus vrai qu’il ne semble pas se dégager du cadre normatif applicable (loi OCAM et son arrêté d’exécution du 28 novembre 2006) que le délai exigé de communication des renseignements doive être formellement motivé par l’OCAM.

41. Dans ce contexte premièrement, l’Autorité est d’avis que l’article 6 en projet devrait assortir les communications de données de garanties (légales) complémentaires⁷⁶, en particulier s’agissant de la communication « d’office » d’informations par l’ensemble des services d’appui, et s’agissant de la communication d’informations dans de courts délais. Des critères objectifs doivent permettre aux services d’appui soumis à l’application du RGPD de déterminer quand et quelles données doivent être transmises d’office à l’OCAM. L’Autorité ne conteste bien entendu pas que la nature des activités de l’OCAM puisse nécessiter dans certaines hypothèses (telles que celle d’une situation de crise active, celle où l’intégrité de personnes physiques se trouve en danger concret et imminent⁷⁷, liées à des menaces extrémistes ou terroristes), le transfert immédiat de données à caractère personnel, et qu’un dispositif spécifique soit mis en place à cette fin, assorti de garanties appropriées. La réalisation d’une analyse d’impact peut certainement contribuer à la réflexion du demandeur à ce sujet⁷⁸.

42. Des garanties complémentaires sont encore exigées dès lors que des catégories particulières de données visées à l’article 9 du RGPD sont susceptibles d’être traitées. Tout d’abord, si l’OCAM est bien autorisée par la loi à traiter des catégories particulières de données⁷⁹, il conviendra de veiller à ce que tel soit bien le cas de l’ensemble des services d’appui concernés (ce qui découlera en principe des législations régissant leurs missions d’intérêt public). Et ensuite, lorsque le traitement de ces données est autorisé par le droit national sur la base de l’article 9, 2., g) du RGPD (traitement nécessaire pour un motif d’intérêt public important), encore convient-il que le droit national soit proportionné à l’objectif poursuivi, respecte l’essence du droit à la protection des données et prévoie « des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée

⁷⁵ Voir en détails le considérant n° 16, deuxième tiret.

⁷⁶ A titre illustratif, des procédures de validation sont par exemple mises en place dans le contexte des banques de données communes, en vertu de la LFP. Voir également par exemple, bien que l’Autorité n’analyse pas ici cette règle, l’article 11, § 1^{er} de l’arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters qui dispose que la « carte d’information » ne peut pas être versée au dossier du *terrorist fighter*. Cela étant, il faut le souligner, cette disposition n’est pas initialement rédigée en vue de protéger la personne concernée (par exemple, contre une utilisation à mauvais escient, à d’autres fins, des données concernées), même si elle pourrait en avoir l’effet. Le rapport au Roi dispose ainsi notamment que « Cet article énonce le principe général selon lequel aucun destinataire d’une carte d’information ne peut verser celle-ci dans un dossier sur base duquel une décision administrative est prise concernant la personne visée. En effet, il faut éviter que les données et informations de ce document ne soient divulguées à des personnes ou organismes au sens large ayant accès au dossier et qui ne sont pas directement liés à la lutte contre le terrorisme et que le mécanisme de protection des données gérées au sein de la banque de données F.T.F. ne puisse être contourné par une procédure administrative. Pour prendre une décision, le destinataire de la carte d’information pourra argumenter qu’il s’est appuyé sur une analyse de l’OCAM ».

⁷⁷ Voir par exemple l’article 6, 1., d) du RGPD qui a recours au concept d’« intérêts vitaux » de la personne concernée.

⁷⁸ Voir considérant n° 70.

⁷⁹ Voir l’article 142 de la LTD.

». De nouveau, la réalisation d'une analyse d'impact contribuera à la réflexion du demandeur à ce propos⁸⁰.

43. Au titre de ces garanties, visées aux deux considérants précédents, l'Autorité considère qu'aurait certainement pu figurer la qualité de magistrat du directeur de l'OCAM (et du directeur adjoint), qui est de nature à renforcer la capacité du responsable du traitement à connaître et appliquer les règles et partant, à renforcer la sécurité juridique du fonctionnement de l'institution et en conséquence, des échanges de données auxquels elle est partie prenante. Le commentaire des articles du projet de loi OCAM précisait quant à lui au regard de cette exigence de qualité : « L'organe pourra, en effet, être amené à recueillir des informations provenant d'enquêtes judiciaires et une certaine neutralité s'impose au regard des différents partenaires »⁸¹. Cela étant précisé, bien qu'il maintienne une exigence de « disposer d'une expertise juridique complémentaire », l'article 4 du projet supprime l'exigence selon laquelle les directeur et directeur adjoint de l'OCAM doivent être magistrats.

44. Deuxièmement, l'article 6 en projet ne peut prévoir que l'obligation de communiquer les données à caractère personnel porte sur « *tous* les renseignements [...] qui s'avèrent *pertinents* pour l'accomplissement des missions prévues à l'article 8 » (italiques ajoutés par l'Autorité)⁸². Sans préjudice ce qui vient d'être exposé au sujet de la nouvelle mission de l'OCAM⁸³, l'Autorité rappelle que les données à caractère personnel traitées doivent non seulement être « *pertinentes* » compte-tenu de la finalité poursuivie, mais encore, et surtout en l'occurrence, « limitées à ce qui est *nécessaire* au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées » (italiques ajoutés par l'Autorité)⁸⁴. C'est ainsi un critère de nécessité, et non seulement un critère (plus large) de pertinence, que consacrent tant le RGPD que le principe de proportionnalité dont l'application découle également des articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, et à l'égard duquel l'article 6 en projet ne peut entretenir aucune ambiguïté. Ainsi, seules les données « *nécessaires* » à l'accomplissement de sa finalité (ses missions) par l'OCAM pourront être communiquées.

45. Troisièmement enfin, en lien avec la finalité poursuivie par l'obligation (lutte contre l'extrémisme et le terrorisme en appuyant le travail de l'OCAM), contrairement à la généralité du dispositif du projet, l'exposé des motifs semble plus limité quant aux données concernées. En effet, à la lecture de l'exposé des motifs, il semblerait que seraient plutôt concernées les données traitées dans le cadre des missions des services d'appui *liées*, d'une manière ou d'une autre, à *leur rôle à l'égard de la menace terroriste*

⁸⁰ Voir considérant n° 70.

⁸¹ *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, doc. n° 51-2032/001, p. 18.

⁸² Le demandeur semble même vouloir aller plus loin compte-tenu de la manière dont il décrit les traitements envisagés par le projet, voir considérant n° 2.

⁸³ Considérants nos 29 et s.

⁸⁴ Article 5, 1., c) du RGPD.

ou extrémiste. Ainsi, en ce qu'il souligne en quoi les « nouveaux » services d'appui de l'OCAM sont nécessaires, l'exposé des motifs met en évidence certaines compétences spécifiques de ces services d'appui⁸⁵. Compétences dans le cadre desquelles des données pertinentes et nécessaires à la mission de l'OCAM sont susceptibles d'être traitées. Ainsi :

- Quant à la DG Centre de crise, l'exposé des motifs évoque en particulier la compétence de BELPIU⁸⁶. Même si plus globalement, il souligne que « La Direction Générale Centre de Crise reçoit souvent des informations de diverses autorités administratives, qu'il est souhaitable de communiquer à l'OCAM pour que soit réalisée une analyse de la menace (sur la base de quoi la Direction Générale Centre de Crise peut ensuite prendre des mesures ciblées et appropriées) », et explique rechercher une « symbiose plus forte entre la Direction Générale Centre de Crise et l'OCAM » ;
- A propos de la DG EPI (SPF Justice), l'exposé des motifs relève que « L'ajout de la direction générale Établissements pénitentiaires est motivé par la problématique du radicalisme au sein des prisons et la circulation des informations nécessaire afin de pouvoir garantir un suivi de sécurité adéquat durant la détention et après la libération. La communication à l'OCAM des informations pertinentes concernant la détention permettra à l'OCAM d'effectuer des analyses individuelles de la menace ciblées et détaillées au sujet des détenus ou des ex-détenus ». L'exposé des motifs évoque bien entendu également le rôle de service partenaire des banques de données communes que joue la DG EPI. Plus précisément, il note que « En exécution du plan d'action "radicalisation dans les prisons", la cellule de coordination 'extrémisme' a été créée au sein de la direction centrale de la DG EPI. Cette cellule a un rôle de coordination dans le suivi du radicalisme dans les prisons et la mise en œuvre des mesures et elle est responsable de la gestion de l'information concernant les détenus associés au terrorisme, à l'extrémisme et au radicalisme. La cellule de coordination sert comme point de contact central pour l'OCAM ». Et il souligne encore que « Les services psychosociaux (SPS) au sein des prisons ont par exemple une vision précise des conceptions, du profil et de l'état de santé psychologique des détenus » ;
- A propos du service des Cultes et de la Laïcité (SPF Justice), l'exposé des motifs précise que « Le SPF Justice est légalement compétent pour la reconnaissance des cultes et des organisations qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle. Il est garant du respect du processus de reconnaissance des communautés locales, dans lequel entre autres l'OCAM est consulté. Il paie en outre les traitements des

⁸⁵ Se référer de la même manière au rapport au Roi de l'arrêté royal du 17 août 2008.

⁸⁶ Voir la note de bas de page n° 15.

ministres des cultes reconnus et des délégués des organisations reconnues qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle. Dans le cadre du paiement de ces traitements, et de la mission de prévention du terrorisme et de la radicalisation du service des Cultes et de la Laïcité, ce dernier et l'OCAM échangent mutuellement des informations » ;

- Enfin en ce qui concerne l'AG Trésorerie, l'exposé des motifs fait explicitement référence à une compétence spécifique de celle-ci, à savoir le fait qu'elle soit « en charge des sanctions financières qui sont des mesures restrictives prises à l'encontre de gouvernements de pays tiers, de personnes ou d'entités (comme les organisations terroristes) dans le but de mettre un terme à certains comportements délictueux ».
46. Dans ce contexte, l'obligation de communiquer des données semble plutôt se greffer sur un champ de compétence spécialisé terrorisme/extrémisme déjà existant, dans les limites duquel elle demeurerait. Ainsi les données à communiquer seraient celles traitées à l'occasion de l'exercice par les services d'appui, *des compétences qui leur sont attribuées dans le cadre de la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme*. Ce que le dispositif du projet doit confirmer et clarifier.
47. En conclusion, sur la base des développements précédents, l'Autorité est d'avis que l'article 3 du projet, à lire en combinaison avec l'article 5 du projet, n'est pas conforme aux articles 5, 1., c) et 9, 1., g) du RGPD. L'Autorité considère également qu'il est disproportionné au regard des exigences consacrées dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution : bien qu'il poursuive indiscutablement un objectif général légitime, il n'est pas nécessaire en vue de la réalisation de ce but qui peut être atteint par des règles moins attentatoires aux droits à la vie privée et à la protection des données des personnes concernées, comme les développements précédents le démontrent. Il incombe en conséquence au demandeur de préciser les dispositions de son projet et d'en limiter la portée.
- III.4. Faculté (pouvoir) des services d'appui de demander à l'OCAM des évaluations de la menace et d'en recevoir (article 6 du projet, modification de l'article 10 de la loi OCAM)**
48. L'article 6 projet ajoute un f) (ci-après « le point f ») au paragraphe 1^{er} de l'article 11 de la loi OCAM, et il remplace ses paragraphes 2 et 3 (ci-après les « paragraphe 2 » et « paragraphe 3 ») comme suit :

« f) à toute autorité publique et organisme public belge sur initiative du directeur de l'OCAM s'ils ont besoin d'en connaître pour l'exercice de leur fonction ou mission et sans préjudice des dispositions prévues dans la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux

habilitations, attestations et avis de sécurité » [nb : ce point vise les évaluations stratégiques communes périodiques]⁸⁷ (« **le point f** ») ;

« §2. Les évaluations visées à l'article 8, 2^o[⁸⁸], qui sont effectuées d'initiative par l'OCAM, sont communiquées aux personnes et services visés au § 1^{er}, a), b), d), e) et f), à l'Autorité de sécurité visée à l'article 15 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ainsi qu'à tout membre du gouvernement que le directeur de l'OCAM juge nécessaire d'informer » (« **le paragraphe 2** ») ;

« §3. Les évaluations visées à l'article 8, 2^o, qui sont effectuées à la demande d'un des services d'appui, peuvent être communiquées à ce service et au ministre dont il dépend et aux personnes et services visés au § 1er, a), b), d), e) et f), à l'Autorité de sécurité visée à l'article 15 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ainsi qu'à tout membre du gouvernement que le directeur de l'OCAM juge nécessaire d'informer.

Le service qui a demandé l'évaluation détermine en concertation avec le directeur de l'OCAM si l'évaluation demandée peut être communiquée à d'autres personnes et services qu'ils jugent nécessaire d'informer ou s'il y a lieu de restreindre l'envoi à certains des services et autorités visés à l'alinéa 1^{er} » (« **le paragraphe 3** »).

49. Finalités des traitements et proportionnalité. Ni le projet, ni la loi OCAM n'explicitent la finalité poursuivie par les traitements de données qu'implique l'article 6 du projet. Ce à quoi il convient de procéder dans le dispositif du projet.

50. L'Autorité souligne d'emblée que le **point f**) par la largesse de sa formulation (communication des analyses périodiques à tout service public, quelle que soit la fonction ou la mission concernée) et l'imprécision de sa formulation (« s'il a besoin d'en connaître », qu'est-ce à dire concrètement ?) ne rencontrent pas les exigences de prévisibilité et de légalité (en l'occurrence, y compris matérielle) consacrées dans les articles 22 de la Constitution et 8 CEDH.

⁸⁷ Qui doivent permettre d'apprécier si des menaces visées à l'article 3 de la loi OCAM peuvent se manifester ou, si celles-ci ont déjà été détectées, comment elles évoluent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires. Voir l'article 8, 1^o de la loi OCAM auquel renvoie l'article 10, § 1^{er}, de la loi OCAM.

⁸⁸ Il s'agit des évaluations communes qui, « ponctuellement », permettent d'apprécier si des menaces visées à l'article 3 de la loi OCAM, se manifestent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires (article 8, 2^o de la loi OCAM).

51. A plus forte raison encore compte-tenu du contexte spécifique du projet⁸⁹, ce dernier doit expliciter à quelle(s) fin(s) et sur la base de quels critères (y compris, selon les intentions de l'auteur du projet, la nature de la mission du service public concerné) le directeur de l'OCAM peut prendre l'initiative de la communication des analyses périodiques à d'autres autorités publiques (fédérales, communautaires ou régionales).
52. Il ne suffit pas de prévoir qu'une donnée peut être communiquée pour qu'ensuite, sont traitement soit automatiquement autorisé auprès de l'autorité destinataire. Autrement dit, la possibilité pour l'autorité destinataire de traiter les données provenant de l'OCAM existera dans deux hypothèses. Soit, lorsque d'une part, loi OCAM autorise l'OCAM à lui communiquer les évaluations, et d'autre part, les règles du rang de loi régissant ses missions d'intérêt public nécessitent le traitement de ces données (fondement légal dans des lois distinctes cumulativement appliquées). Soit la loi OCAM peut également déterminer elle-même la finalité pour laquelle les données communiquées pourront être traitées par l'autorité destinataire, ainsi que le cas échéant, la mission de cette autorité en la matière (fondement légal exclusivement dans la loi OCAM). Dans ces deux hypothèses, compte-tenu de la nature des traitements concernés⁹⁰, l'Autorité part du principe que la communication d'une évaluation de la menace et son traitement par l'autorité destinataire ne devraient pouvoir avoir lieu que lorsque leur finalité est en relation concrète avec la mission de l'OCAM lui-même. Tout autre choix nécessiterait une évaluation concrète au regard des principes de protection des données, selon chacune des missions d'intérêt public concernée.

53. Plus concrètement, *a priori*, l'Autorité envisage trois hypothèses générales dans lesquelles une telle relation concrète peut se présenter :

- La mission de l'autorité publique concernée participe directement à la lutte contre les menaces terroristes ou extrémistes⁹¹, à un niveau ou un autre (prévention, recherche, répression, etc.), auquel cas, la communication d'une évaluation de la menace pourra s'avérer nécessaire (ce qui s'appréciera *in concreto*) dans le cadre de l'exécution de sa mission (participation directe à la lutte contre les menaces concernées). Cette hypothèse peut rejoindre celle des services d'appui auxquels ont été attribuées des missions spécifiques dans le domaine du terrorisme/extrémisme ;
- L'autorité publique concernée doit, en raison de la norme du rang de loi régissant ses missions, lorsque cela s'avère nécessaire, prendre en considération dans l'exercice de sa mission les

⁸⁹ Considérant n° 16.

⁹⁰ Voir le considérant n° 16.

⁹¹ Mais alors en principe, elle pourrait déjà relever des services d'appui de l'OCAM.

évaluations de l'OCAM (par exemple, au cours d'un processus décisionnel⁹² ou d'un *screening* spécifique prévu par la loi⁹³). L'autorité publique concernée participe alors toujours d'une certaine manière, plus indirecte ou accessoire par rapport à sa mission principale, à la lutte contre la menace terroriste ou extrémiste. De nouveau, cette hypothèse peut aussi rejoindre celles des services d'appui⁹⁴ ;

- Enfin, lorsque l'autorité publique concernée (ou son personnel ou les personnes qui se rendent habituellement en ses bureaux) fait l'objet d'une menace concrète et sérieuse, imminente⁹⁵ (prévention de la réalisation d'une menace).

54. L'exposé des motifs du projet semble plutôt viser les hypothèses évoquées aux premier et deuxième tirets du considérant précédent, en énonçant que : « La finalité d'une telle évaluation est de mettre en évidence si des menaces peuvent se manifester ou comment des menaces déjà détectées évoluent. Il est donc souhaitable de laisser une certaine latitude au directeur de l'OCAM quant au choix des destinataires de ladite évaluation, ceci dans un souci de bonne information de certaines institutions ou services publics belges *qui auraient besoin d'en connaître, par exemple, les points de contact locaux pour la radicalisation, certains services régionaux, le DOVO*⁹⁶], etc. » (italiques ajoutés par l'Autorité). Le projet sera par conséquent adapté en conséquence.

55. *Mutatis mutandis*, ces considérations valent également pour ce qui concerne les **paragraphe 2** et **paragraphe 3**, prévoyant la communication des évaluations de la menace aux services d'appui et éventuels membres du Gouvernement. C'est ainsi en principe dans les hypothèses visées aux deux premiers tirets du considérant n° 53 du présent avis, que ces évaluations pourront être communiquées aux autorités publiques concernées. Ainsi, du point de vue de ses propres compétences, l'autorité publique concernée (membre du Gouvernement y compris) doit pouvoir traiter les données à caractère personnel que comportent les évaluations de menaces réalisées par l'OCAM. Nb : l'Autorité ne pouvant

⁹² Par exemple, dans le cas de la déclaration de nationalité belge, le Code de la nationalité belge prévoit la prise en compte de « faits personnels graves », à savoir par exemple, « le fait d'adhérer à un mouvement ou à une organisation considéré comme dangereux par la Sûreté de l'Etat ». Voir les articles 1^{er}, § 2, 4^o, et 15 du Code de la nationalité belge.

⁹³ Les résultats de ces processus et *screenings* peuvent alors avoir un certain effet d'écartement/de limitation de la menace concernée.

⁹⁴ Il semble par exemple que cela soit le cas du service Laïcité et Culte (considérant n° 45, troisième tiret). Il se dégage de l'article 3, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 2 juillet 2008 modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, que l'autorité fédérale doit par exemple rendre un avis à l'égard des demandes d'établissement d'une communauté, et que l'avis négatif peut être fondé sur des éléments concernant la sécurité de l'Etat. Une circulaire ministérielle précise la matière (du *screening* de sécurité applicable), voir

<https://www.koengeens.be/news/2017/09/29/nouvelle-circulaire-reconnaissance-des-cultes>,

dernièrement consulté le 27/08/21, mais celle-ci n'est pas accessible au public (sa diffusion est restreinte). L'Autorité ne se prononce pas ici au sujet de ce dispositif.

⁹⁵ Dans le même sens, voir par exemple l'article 19, alinéa 1^{er}, *in fine* de la L.R&S (disposition qui n'est pas analysée en l'espèce).

⁹⁶ *A priori*, le *Dienst voor Opruiming en Vernietiging van Ontploffingstuigen* de la Défense.

a priori exclure que les entités fédérées disposent d'une compétence en relation concrète avec la compétence de l'OCAM en matière de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme, elle invite le demandeur à évaluer s'il ne convient pas également de viser tout membre « d'un » gouvernement, plutôt que tout membre « du » gouvernement.

56. Et ces considérations valent encore quant au pouvoir des services d'appui consacrés dans ces dispositions de pouvoir demander des évaluations de la menace. C'est une fois de plus dans le cadre des hypothèses visées aux deux premiers tirets du considérant n° 53 du présent avis qu'ils seront légitimes à demander la réalisation d'une analyse de la menace, pour autant bien entendu *in casu*, que celle-ci soit bien nécessaire à l'exécution des missions d'intérêt public qui leur incombent. Ceci est d'autant plus vrai si l'OCAM est *obligé* de réaliser l'analyse de la menace demandée, point sur lequel la loi OCAM n'est pas claire. Le commentaire précédent vaut cependant en tout état de cause, même si l'OCAM garde son pouvoir décisionnel discrétionnaire.

57. Enfin, en lien direct avec le point précédent, il importe de souligner que le paragraphe 3 n'assortit le pouvoir de demander une évaluation de la menace (ponctuelle) à l'OCAM d'aucune condition d'exercice. Or comme cela vient d'être explicité, une telle demande ne serait légitime que si elle est nécessaire à l'exécution d'une mission visée aux deux premiers tirets du considérant n° 53 du présent avis⁹⁷.

58. Sur la base de l'ensemble des considérations précédentes, l'Autorité est d'avis que le point f), le paragraphe 2 et le paragraphe 3, en projet dans l'article 6 du projet sont disproportionnés au regard des exigences consacrées dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution : bien qu'ils poursuivent indiscutablement un but général légitime, ils ne sont pas nécessaires en vue de la réalisation de ce but qui peut être atteint par des règles moins attentatoires aux droits à la vie privée et à la protection des données des personnes concernées, comme les développements précédents le démontrent. Il incombe en conséquence au demandeur de préciser ces dispositions et d'en limiter la portée.

59. **Responsable du traitement.** L'Autorité a déjà rappelé les principes applicables à la désignation du responsable du traitement⁹⁸. Elle ajoute en outre que s'agissant de l'exercice d'une mission d'intérêt public (par exemple telles que celles visées aux deux premiers tirets du considérant n° 53 du présent avis), le responsable du traitement nécessaire à l'accomplissement de cette mission sera en principe l'autorité publique chargée par ou en vertu de la loi de cette même mission. Ce n'est par conséquent en principe pas dans la loi OCAM qu'il est nécessaire d'identifier quelle autorité publique est responsable du traitement à ce titre.

⁹⁷ Ces commentaires valent *mutatis mutandis*, pour l'article 10, § 1^{er}, en ce que le membre du gouvernement peut demander une évaluation de la menace. Cela étant, cette disposition n'est pas modifiée par le projet.

⁹⁸ Considérants nos 36-38.

60. En outre, l'Autorité rappelle que les responsables du traitement peuvent être conjoints. L'objectif de la définition large du concept de responsable du traitement⁹⁹ est d'assurer une protection efficace et complète des personnes concernées¹⁰⁰. Selon les faits, une responsabilité conjointe de traitement peut lier plusieurs acteurs, la personne concernée pouvant alors exercer ses droits à l'égard de et contre chacun d'entre eux¹⁰¹. Toutefois, « l'existence d'une responsabilité conjointe ne se traduit pas nécessairement par une responsabilité équivalente [...] au contraire, [I]es opérateurs peuvent être impliqués à différents stades du traitement de données et selon différents degrés, de telle sorte que le niveau de responsabilité de chacun d'entre eux doit être évalué en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes du cas d'espèce »¹⁰². C'est dans « le cadre de ses responsabilités, de ses compétences et de ses possibilités » que le responsable conjoint veillera à la conformité de son activité aux règles de protection des données¹⁰³. Les responsables conjoints du traitement devront conclure un accord entre eux déterminant leurs obligations respectives, « sauf si, et dans la mesure où leurs obligations respectives sont définies » dans le contexte normatif national pertinent¹⁰⁴.
61. En l'occurrence, l'Autorité est d'avis qu'*a priori*, le service d'appui qui demande une évaluation de la menace peut être considéré, non seulement comme responsable du traitement des données à caractère personnel qu'il communique à l'OCAM aux fins de sa demande, mais encore, comme un responsable conjoint du traitement de l'analyse (commune) qui sera réalisée par l'OCAM, dès lors qu'il joue un rôle décisif dans la réalisation de cette analyse, celle-ci étant le résultat de son initiative¹⁰⁵. L'alinéa 2 du paragraphe 3 conforte cette analyse en ce qu'il prévoit, pour le traitement que constitue la communication de cette évaluation de la menace, que « Le service qui a demandé l'évaluation détermine en concertation avec le directeur de l'OCAM si l'évaluation demandée peut être communiquée à d'autres personnes et services qu'ils jugent nécessaire d'informer ou s'il y a lieu de restreindre l'envoi à certains des services et autorités visés à l'alinéa 1^{er} ». Dans ce contexte, le directeur

⁹⁹ Les notions de responsable du traitement et de sous-traitant sont définies à l'article 4, 7) et 8) du RGPD. Lire également l'avis G29 n° 1/2010 « sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant" (WP169) », 16 février 2010.

¹⁰⁰ CJUE (Gr. Ch.), 13 mai 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. c/ AEPD), aff. C-132/12, considérant n° 34 ; CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN c/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), aff. C-210/16, considérant n° 28.

¹⁰¹ Article 26, 3., du RGPD.

¹⁰² CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN c/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), aff. C-210/16, considérant n° 43. Lire également, notamment, G29, Avis n° 1/2010 sur les notions de « responsable du traitement » et de « sous-traitant », 16 février 2010, p. 20.

¹⁰³ CJUE (Gr. Ch.), 13 mai 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. c/ AEPD), aff. C-132/12, considérant n° 38.

¹⁰⁴ Article 26, 1., *in fine* du RGPD.

¹⁰⁵ Voir toutefois le considérant n° 56, *in fine*, qui pourrait nuancer cette constatation. Cela étant, le service d'appui resterait bien responsable du traitement que constitue la communication de données à l'OCAM en vue de la réalisation d'une évaluation de la menace.

de l'OCAM¹⁰⁶ et le service d'appui concerné sont également clairement responsables conjoints du traitement que constitue la communication de l'évaluation à d'autres services d'appui ou membres du gouvernement.

62. L'Autorité est par conséquent d'avis qu'il incombe au demandeur d'allouer concrètement les responsabilités au regard des traitements entre autorités concernées, en conformité avec les faits, missions et moyens d'action concrets de chacune de ces autorités. Cet aspect est d'autant plus important en l'occurrence que comme cela a été rappelé, en droit belge, les services d'appui et l'OCAM ne sont pas soumis aux mêmes règles de protection des données¹⁰⁷.
63. **Données traitées (principe de minimisation des données).** Sans préjudice des considérations précédentes, l'Autorité remarque que le **paragraphe 2** est formulé de manière telle que les évaluations ponctuelles réalisées d'initiative par l'OCAM sont systématiquement communiquées à *l'ensemble* des services d'appui. En théorie toutefois, il peut difficilement être *a priori* exclu, qu'une évaluation ponctuelle de la menace réalisée par l'OCAM *ne* soit nécessaire *qu'à certains* services d'appui, et non à l'ensemble des services d'appui qui pour rappel, sont des entités aux missions différentes, bien que conjointement invitées à appuyer la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme, de telle sorte que les catégories de personnes concernées au sujet desquelles elles traitent des données sont également différentes. Le paragraphe 3 n'est d'ailleurs, et ce à juste titre, pas rédigé dans la même logique que le paragraphe 2 : il permet une analyse quant à la nécessité ou non de communiquer une évaluation ponctuelle de la menace réalisée à la demande d'un service d'appui, à une autre autorité publique.
64. Il convient de souligner que les services d'appui ne sont pas tous des services de renseignement et de sécurité et que par conséquent, jouant un rôle plus auxiliaire, ils n'ont pas nécessairement vocation à avoir la même vision (complète) de la menace que ces autorités publiques dont c'est la mission de base. Et encore, il convient de souligner que même les services de renseignements et de sécurité (la VSSE et le SGRS) ont des missions dont les champs d'application matériels divergent. *In concreto*, il semble d'ailleurs que ce soit seul l'OCAM dont la raison d'être est de se trouver dans une position d'information privilégiée telle qu'il ait une vision totalisante des menaces extrémistes et terroristes.
65. Autrement dit, le paragraphe 2 contrarie le principe de minimisation des données consacré dans l'article 5, 1., c) du RGPD.

¹⁰⁶ Ou l'OCAM, les traitements de données à caractère personnel réalisés par l'OCAM dans ce contexte relevant toutefois de la compétence du Comité permanent R, il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur la responsabilité de l'OCAM ou de son directeur en vertu du sous-titre 4 du titre 3 de la LTD.

¹⁰⁷ Voir considérants nos 4 et s.

66. Ainsi, dans l'esprit du choix posé par le demandeur de laisser les appréciations à réaliser au directeur de l'OCAM, l'Autorité est d'avis qu'il conviendrait d'adapter le paragraphe 2 de manière telle que le directeur de l'OCAM doive veiller à ce que les données communiquées soient bien nécessaires compte-tenu de la finalité (et donc, de la mission d'intérêt public) poursuivie par les services d'appui qui en sont destinataires, le cas échéant en limitant la circulation de l'évaluation ponctuelle de la menace, de telle sorte que les services d'appui ne reçoivent pas des données à caractère personnel excessives au regard des finalités qu'ils poursuivent.
67. **Garanties appropriées.** Pour des raisons déjà évoquées liées à la nature des données à caractère personnel qui sont traitées¹⁰⁸, des garanties appropriées doivent être mises en place par le demandeur dans son projet dans le cadre de son article 6, à savoir des **point f), paragraphe 2 et paragraphe 3**. L'Autorité a déjà insisté sur la nature particulièrement intrusive des traitements de données concernés¹⁰⁹, et sur le fait qu'une analyse d'impact est susceptible de soutenir le demandeur dans cette démarche¹¹⁰.

III.5. Autres éléments essentiels des traitements de données et analyse d'impact

68. En partant du principe selon lequel les services d'appui ne peuvent recevoir les évaluations de la menace que dans le cadre de l'exécution de leurs missions d'intérêt public en relation concrète avec la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme, l'Autorité considère que ce sont les dispositions légales définissant ces missions qui doivent en principe déterminer la durée de conservation des données à caractère personnel.
69. Il en est de même quant à la question de savoir si les droits des personnes concernées sont exceptés ou limités, étant entendu que, comme l'Autorité a d'ailleurs déjà pu le mettre en évidence, c'est en principe l'article 11 de la LTD qui tranche plus transversalement cette question.
70. Enfin, compte-tenu des traitements impliqués par le présent projet et de leur contexte¹¹¹, l'Autorité souligne qu'il incombera aux responsables du traitement de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données en exécution de l'article 35 du RGPD. Pour rappel, même si le demandeur décidait *in fine* de réaliser une telle analyse – *quod non* en l'état du projet –, cela ne libérerait pas les responsables du traitement de l'obligation d'y procéder eux-mêmes, en exécution de l'article 20 LTD, et ce compte-tenu des finesse opérationnelles liées à la mise en œuvre concrète du traitement.

¹⁰⁸ Voir considérant n° 42.

¹⁰⁹ Considérant n° 16.

¹¹⁰ Voir le considérant n° 70.

¹¹¹ Considérant n° 16.

Par ces motifs,

L'Autorité, dans les limites de sa compétence et de l'analyse menée (considérants nos 4-14), est d'avis que,

- 1.** Les traitements de données à caractère personnel nécessaires à la mise en œuvre du projet engendrent une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées et ce, pour les raisons suivantes. Des catégories particulières de données sont traitées (collectées, croisées, analysées, interprétées et créées) sur le long terme, dans un contexte (y compris de renseignement) en grande partie secret où les droits des personnes concernées sont significativement limités, et ce en vue d'établir une évaluation - un profil - de menace que peut constituer la personne concernée. Evaluation qui sera ensuite communiquée à d'autres autorités publiques (externes au noyau dur du secteur du renseignement et le cas échéant au mieux, auxiliaires partielles de celui-ci) et qui, si elle est mal réalisée et/ou mal utilisée est susceptible d'entraîner une atteinte irrémédiable aux droits et libertés des personnes concernées. En outre, de manière surabondante, il peut encore être souligné que malgré ce contexte sensible, la loi OCAM délègue au Roi le pouvoir d'étendre tout son dispositif à d'autres menaces que celles qui sont actuellement concernées par la loi OCAM (**considérant n° 16**) ;
- 2.** Bien qu'ils puissent être temporairement désignés par arrêté royal dans l'attente d'une confirmation par la loi conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, g), et alinéa 2 de la loi OCAM, les services d'appui sont (en tant que destinataires des données et responsables du traitement, voir ci-après) des éléments essentiels du traitement de données qui doivent être identifiés clairement (éviter l'utilisation des termes « en particulier ») dans la loi OCAM (**considérants nos 19-23**) ;
- 3.** Le projet doit confirmer qui sont les responsables du traitement dans le cadre des communications de données des services d'appui à l'attention de l'OCAM, ainsi que dans l'hypothèse où une évaluation de la menace (ponctuelle) est réalisée à la demande d'un service d'appui et ensuite communiquée, le cas échéant après évaluation, à d'autres services d'appui (**considérants nos 36-38 et 59-62**). Dans cette deuxième hypothèse, le demandeur est invité à allouer les responsabilités entre responsables conjoints du traitement. Pour le reste, la responsabilité au regard du traitement de données par les services d'appui dans le cadre de leurs propres missions d'intérêt public doit en principe être déterminée dans les normes du rang de loi attribuant ces missions ;

- 4.** Compte-tenu de la manière dont le projet étend les missions de l'OCAM (en créant une mission générale de coordination de l'approche de la menace et en permettant au Roi de désigner des missions « dans la sphère de compétence » de l'OCAM) ainsi que en conséquence, et à la fois (en pointant désormais la mission « relations internationales » déjà existante de l'OCAM), étend la portée de l'obligation des services d'appui de communiquer des données à l'OCAM, et compte-tenu du fait que le dispositif du projet n'explicite pas la finalité de cette obligation, l'article 3 du projet (remplaçant l'article 6 de la loi OCAM), à lire en combinaison avec l'article 5 du projet, n'est pas conforme aux principes de transparence et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution et doit être adapté en conséquence (**considérants nos 25-35**) ;
- 5.** L'article 3 du projet, en prévoyant sans autre garantie (voir également *infra*, à ce sujet), que les services d'appui doivent communiquer à l'OCAM tous les renseignements collectés dans le cadre de leurs missions légales, pertinents au regard des missions de l'OCAM, et ce le cas échéant d'office, n'est pas conforme au principe de minimisation des données consacré dans le RGPD (**considérants nos 39-47**) ;
- 6.** Le projet, en son article 6 qui ajoute un f) (ci-après « le point f ») au paragraphe 1^{er} de l'article 11 de la loi OCAM, et qui remplace les paragraphes 2 et 3 (ci-après les « paragraphe 2 » et « paragraphe 3 ») de cet article 11, ne précise pas la finalité des traitements qu'il prévoit, et en raison de sa généralité, apparaît disproportionné au regard des exigences consacrées dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution. Il doit par conséquent être adapté et définir à quelle(s) fin(s) et sur la base de quels critères les évaluations périodiques et ponctuelles réalisées par l'OCAM doivent être communiquées aux services d'appui ou à d'autres autorités publiques (**considérants nos 49-58**).

En particulier dans ce cadre, l'Autorité comprend que l'objectif est de permettre la communication des évaluations de l'OCAM lorsque celles-ci sont nécessaires à la réalisation des missions d'intérêt public des services d'appui (ou des autres autorités publiques le cas échéant concernées) en relation concrète avec les missions et la finalité poursuivies par l'OCAM (**considérant n° 53**) (lutte contre l'extrémisme/terrorisme). Il en est de même quant au pouvoir des services d'appui de demander à l'OCAM la réalisation d'une évaluation de la menace, qui doit être encadré.

- 7.** Le paragraphe 2 de l'article 11 de la loi OCAM tel que remplacé par l'article 6 du projet est contraire au principe de minimisation des données en ce qu'il prévoit la communication automatique aux services d'appui, sans appréciation préalable possible, des évaluations ponctuelles de la menace réalisées d'initiative par l'OCAM. Alors qu'il ne peut être exclu en

théorie, qu'une telle analyse ne soit pas nécessaire à la réalisation de l'ensemble des missions d'intérêt public des services d'appui (**considérants nos 63-66**).

8. Tant les communications de données à l'attention de l'OCAM par les services d'appui (**considérants nos 41-42**), que les communications de données de l'OCAM à l'attention des services d'appui ou d'autres autorités publiques (**considérant n° 67**), doivent être assorties de garanties complémentaires appropriées.

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice