

AVIS N° 001 / 1998 du 12 janvier 1998

N. Réf. : 10 / A / 1997 / 043

OBJET : Convention de coopération entre le gouvernement du Royaume de Belgique et le gouvernement du Royaume du Maroc en matière de lutte contre la criminalité organisée internationale

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 29;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Justice du 18 décembre 1997;

Vu le rapport de M. B. DE SCHUTTER,

Emet, le 12 janvier 1998, l'avis suivant:

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS:

1. Dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale, les autorités envisagent de conclure une série d'accords bilatéraux en matière de coopération policière. A cet effet, le Sénat a élaboré un projet de texte-cadre au cours de l'année 1997. Ce projet a fait l'objet d'un avis (n° 21/97) de la Commission de la protection de la vie privée, le 11 septembre 1997. La Commission a appris que le texte-cadre a été amendé en fonction de son avis et que le texte adapté sert de base aux négociations devant aboutir chaque fois à la conclusion d'un accord bilatéral distinct. Comme elle en avait exprimé le souhait, il est prévu de soumettre chacun de ces projets d'accords à l'avis de la Commission.

Le présent projet de convention avec le Maroc constitue la première convention bilatérale élaborée à ce jour sur la base du texte-cadre précité. Ce projet semble correspondre dans une très large mesure à cette trame.

II. CONTENU DU PROJET SOUMIS POUR AVIS:

A. Objectif

2. Le projet est né du constat que la criminalité organisée internationale, et en particulier le blanchiment d'argent, le trafic de stupéfiants, les migrations illégales, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, représente une menace grave pour les deux Etats. C'est pourquoi le projet vise à organiser et à structurer la coopération bilatérale, principalement par le biais de l'échange et du traitement d'informations, et ce, en vue de prévenir et de combattre les comportements délictueux précités.

B. Domaines de coopération

3. Les parties contractantes s'engagent à s'accorder mutuellement la coopération la plus large en ce qui concerne la prévention, la poursuite et la répression de toutes les formes de criminalité organisée. Une liste non-exhaustive en énumère les principales (art. 1^{er}). Il convient de remarquer l'absence de référence spécifique à la "coopération policière" [cf. art. 2 du texte-cadre (TC)]. Il ressort toutefois du texte en projet que c'est cette forme de coopération qui est essentiellement visée et que la coopération entre les autorités judiciaires ne constitue pas l'objet de ce texte. Si d'autres services que ceux de police sont visés, il serait préférable de le mentionner de manière explicite.

En outre, le projet ne donne aucune définition de notions, contrairement au texte-cadre (art. 1^{er} TC). Le caractère non-exhaustif de la liste d'infractions relevant de la notion de "criminalité organisée internationale" permettrait ainsi d'étendre par la suite la coopération à de "nouveaux" domaines, sans intervention ultérieure du législateur ou toute autre forme de contrôle préalable.

La Commission est d'avis que la liste des infractions à combattre dans le cadre de la coopération en projet devrait être définie de manière limitative. Par exemple, en complétant la phrase introductive de l'article 1^{er} par : "... en ce qui concerne la prévention, la poursuite et la répression des infractions suivantes, relevant de la criminalité organisée internationale :".

4. La coopération porte également sur la recherche de personnes disparues et l'identification de cadavres (art. 2).
5. Par "coopération", il faut entendre, notamment, outre l'assistance technique, l'échange d'expériences et l'assistance à la formation, l'échange d'informations dans les domaines de compétence mentionnés, et l'aide à la préparation de l'exécution des demandes d'entraide judiciaire (art. 3).

C. Echange d'informations

6. Le projet dispose que toutes les informations pertinentes et importantes seront échangées (art. 4). En outre, il prévoit la possibilité de contacts permanents par l'intermédiaire des officiers de liaison (art. 9). L'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables est accordée, dans le respect du droit national et dans les limites des compétences du service du pays à l'origine des données et pour autant que cette assistance dans le pays requis ne soit pas réservée aux autorités judiciaires (art. 5, § 1er). Bien que l'assistance soit généralement fournie à la suite d'une demande, chacune des parties contractantes peut apporter son assistance sans y avoir été invitée (art. 5, § 2). Les informations fournies ne peuvent être utilisées aux fins d'apporter la preuve des faits incriminés qu'après une demande d'entraide judiciaire conformément aux dispositions internationales applicables (art. 6). Les organes centraux de contrôle chargés dans chaque pays de la coopération servent de plaques tournantes des échanges. A titre exceptionnel, un contact direct peut être établi entre les services compétents (art. 7). La confidentialité requise des informations est assurée. Les degrés de sécurité sont ceux imposés par Interpol (art. 8).

D. Dispositions générales

7. En outre, il est intéressant de préciser qu'une partie contractante peut refuser la coopération lorsque celle-ci est de nature à menacer la souveraineté, la sécurité, l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels d'une partie contractante ou lorsqu'elle est contraire aux dispositions légales en vigueur dans un état ou aux engagements bilatéraux entre les deux Parties (art. 12).

Le projet prévoit la création d'une commission mixte chargée de promouvoir et d'évaluer la coopération visée par la convention en projet (art. 13 et 14).

Enfin, le projet comporte un certain nombre de dispositions relatives à l'entrée en vigueur et à la modification de la convention en projet (art. 15 et 16).

III. EXAMEN DU PROJET:

A. Remarque générale

8. L'article 10, § 1er du projet dispose que les traitements de données à caractère personnel sont soumis aux législations nationales respectives de chaque partie contractante.

Il s'ensuit que les traitements en Belgique sont notamment soumis à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et à l'arrêté royal (n° 8) du 7 février 1995 déterminant les fins, les critères et les conditions des traitements autorisés de données visées à l'article 8 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. De plus, ces traitements doivent être conformes à la Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données

à caractère personnel, signée à Strasbourg, le 28 janvier 1981, et approuvée par la loi du 17 juin 1991.

Le Maroc n'ayant pas signé cette Convention européenne, le principe de libre circulation des données à caractère personnel ne s'applique pas aux contacts entre la Belgique et le Maroc (cf. l'article 12, § 2 de la Convention européenne).

L'article 22 de la loi du 8 décembre 1992 dispose que la transmission entre le territoire belge et l'étranger de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement peut soit être interdite, soit être soumise à une autorisation préalable, soit être réglementée. Aucun arrêté royal ne détermine cependant à ce jour les modalités de fixation des dispositions concernées.

L'article 1er, § 2, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal (n° 8) du 7 février 1995 dispose que les autorités judiciaires et services de police peuvent communiquer des données judiciaires ou policières à des services de police étrangers "soit dans le cadre d'une convention internationale liant la Belgique, soit dans le cadre d'un accord intergouvernemental liant la Belgique, soit par l'intermédiaire d'une organisation internationale de coopération policière à l'égard de laquelle des autorités publiques ou services de police belges ont des obligations". En outre, les communications s'inscrivant dans le cadre d'un accord intergouvernemental ou par l'intermédiaire d'une organisation internationale ne peuvent en principe s'adresser qu'aux États assurant une protection des données à caractère personnel équivalente à celle de la loi belge (article 1er, § 2, alinéas 2 et 3).

Bien que cette dernière exigence ne soit pas imposée en tant que telle à l'égard de la communication de données à caractère personnel dans le cadre d'une convention internationale conclue par la Belgique, la Commission estime néanmoins que la communication des données visée par le projet ne peut avoir lieu que pour autant que le Maroc offre un niveau équivalent de protection des données². Le Maroc ne paraissant disposer d'aucune législation nationale relative à la protection des données à caractère personnel, cela signifie que le projet lui-même doit reprendre les principes fondamentaux régissant la protection des données à caractère personnel, tels que définis dans la Convention européenne susmentionnée.

C'est donc sous cet angle qu'il convient d'examiner les dispositions du projet relatives à la protection de la vie privée.

B. Evaluation du projet au regard des principes régissant la protection de la vie privée

9. Conformément au principe de finalité, la finalité du traitement des données doit être définie. On peut déduire des articles 1er et 5 du projet que la finalité consiste à échanger des données dans le cadre de la coopération bilatérale visée, en vue de la prévention, la poursuite et la répression de faits punissables ou en vue de la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics.

Vu la remarque formulée quant au caractère limitatif des infractions qui font l'objet de la coopération (cf. *supra*, n° 3), la Commission est d'avis que l'article 5, § 1er devrait faire référence aux faits punissables "visés à l'article 1er". En outre, l'article 5, § 2 ne devrait plus faire référence aux menaces pour l'ordre et la sécurité publics: cette référence n'est pas assez précise et ne satisfait donc pas au principe de légalité.

² En revanche, le Maroc est une Partie contractante au Pacte international relatif aux droits civils et politiques dont l'article 17 garantit le droit au respect de la vie privée.

10. L'article 6 du projet dispose que des informations ne peuvent être utilisées comme preuves qu'après la demande d'entraide judiciaire conformément aux dispositions internationales applicables.

Cette condition apporte une garantie supplémentaire.

11. Il est évident que les finalités de prévention, de poursuite et de répression font partie des finalités légitimes et justifiées du travail de police. Le principe de légitimité s'en trouve, dès lors, respecté.
12. L'article 10, § 2, a et g, définit le principe de lien par rapport au but ou principe de conformité. Les données ne peuvent être utilisées que pour les finalités prévues par la convention et seulement pour les finalités spécifiques et sous les conditions stipulées par la partie à l'origine des données.

La Commission estime que cet article offre suffisamment de garanties.

13. Le principe de collecte limitée (obtention et traitement loyaux et légitimes) ne pose aucun problème. Il s'agit de données déjà traitées au niveau national où ce principe s'applique pleinement.
14. Le principe de proportionnalité est consacré tant à l'article 4 (données pertinentes) qu'à l'article 10, § 2, c (données exactes). En outre, la conservation des données est également limitée. Si la partie qui transmet les données constate que des données inexactes ou qui n'auraient pas dû l'être ont été fournies, elle doit en informer immédiatement l'autre partie contractante qui doit alors procéder à la correction ou à la destruction des données.
15. La limitation de la publicité des données est prévue aux articles 7 (les organes centraux) et 10, § 3 (lire : § 4). Ce dernier article envisage la possibilité de communiquer des données à d'autres services moyennant l'autorisation préalable de la partie qui est à l'origine des données.

La Commission estime qu'il convient de restreindre de manière stricte cette extension. La transmission doit rester limitée aux instances poursuivant la même finalité et qui agissent dans ce cadre. En outre, ceci doit être lu en relation avec l'article 10, § 2, b, qui traite de l'utilisation des données. Seuls les autorités judiciaires, les services et instances qui assurent une tâche ou remplissent une fonction dans le cadre des finalités de la convention peuvent utiliser les données. Il eût peut-être été utile d'insérer à l'article 10, § 4 : "dans les conditions fixées par la présente convention" (par exemple, pour rappeler l'applicabilité de l'article 6). L'échange prévu des listes d'utilisateurs constitue une garantie supplémentaire.

16. Le principe de publicité a trait au droit fondamental du citoyen d'être informé de l'existence d'un traitement. L'application concrète de ce principe se fera conformément au droit de chacune des parties contractantes.

Conformément au droit belge, tout traitement devra être déclaré auprès de la Commission et tout un chacun pourra consulter le registre public.

Le projet dispose, en outre, que la communication et la réception de données doivent être enregistrées par chaque partie contractante et que ces dernières se communiqueront la liste des autorités et services habilités à consulter les données enregistrées (art. 10, § 2, e). La Commission n'a aucune remarque à formuler à ce sujet.

17. Le principe du droit de consultation individuel apparaît à l'article 10, § 2, f du projet. En vertu de cette disposition, la personne concernée peut s'adresser à la partie contractante de son choix. La communication de données à caractère personnel obtenues d'une partie contractante ne peut avoir lieu que moyennant l'accord préalable de cette dernière.

La Commission ne cerne pas précisément la portée de cette dernière compétence de la partie à l'origine des données. La Commission est d'avis qu'il devrait clairement ressortir du texte que la partie ne peut en aucun cas s'opposer à l'exercice du droit d'accès "indirect" par l'instance de contrôle dans l'autre Etat³.

L'article 10, § 2, c, dispose en outre qu'il doit être procédé à la correction ou à la destruction des données si l'on constate, à la suite d'une demande de la personne concernée, l'inexactitude des données ou la transmission inutile de celles-ci. De surcroît, une partie ne peut invoquer le fait que l'autre partie a transmis des données incorrectes pour se décharger de sa responsabilité qui lui incombe à l'égard des individus, conformément à son droit national (art. 10, § 2, d).

18. Le principe de responsabilité et de sécurité figure à l'article 8 qui impose l'obligation de garantir le degré de confidentialité souhaité par la partie à l'origine des données et se réfère, en guise de ligne directrice, aux degrés de sécurité d'Interpol.

Enfin, l'applicabilité générale des législations nationales respectives (art. 10, § 1er) constitue également une garantie.

La Commission estime qu'il est également satisfait au principe susvisé.

19. L'article 10, § 5 (lire : § 4) du projet dispose que chaque partie contractante doit désigner une autorité de contrôle chargée du contrôle indépendant du traitement des données à caractère personnel.

La Commission présume que les auteurs du projet visent la création d'une instance chargée de contrôler le respect des règles en matière de protection de la vie privée. Elle suppose également qu'elle sera l'instance visée en ce qui concerne la Belgique.

La loi approuvant la convention en projet pourrait désigner la Commission comme instance compétente.

IV. **CONCLUSION:**

20. Sous réserve des remarques formulées sous les n° 3, 9, 15 et 17, la Commission émet un avis favorable.

Le secrétaire,

Le président,

(sé)J. PAUL

(sé)P. THOMAS

³ Ceci signifie concrètement que les autorités marocaines ne pourraient pas s'opposer à l'exercice par la Commission du droit qui lui a été conféré par l'article 13 de la loi du 8 décembre 1992.