



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 121/2022 du 1 juillet 2022

Objet : Demande d'avis concernant un avant-projet de loi relatif au fonctionnement et à l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, dans le domaine des vérifications aux frontières et aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (CO-A-2022-125)

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

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, Annelies Verlinden, reçue le 9 mai 2022 ;

Vu les informations complémentaires reçues les 13 et 15 juin 2022 ;

émet, le 1 juillet 2022, 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 sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *relatif au fonctionnement et à l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, dans le domaine des vérifications aux frontières et aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier* (ci-après « l'avant-projet de loi » ou « l'avant-projet de loi SIS »).
2. Cet avant-projet de loi exécute certaines dispositions de trois règlements européens, à savoir :
 - Le règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen **aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier** (ci-après « le règlement 2018/1860 ») ;
 - Le règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le **domaine des vérifications aux frontières**, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006 (ci-après « le règlement 2018/1861 ») ;
 - Le règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le **domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale**, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission (ci-après « le règlement 2018/1862 »).
3. Ces trois règlements (ci-après « les règlements SIS ») forment le **nouveau cadre juridique du « Système d'Information Schengen »** (ci-après « SIS »).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

4. L'utilisation du SIS, qui est un système d'information à grande échelle qui vise à soutenir les vérifications aux frontières extérieures et la coopération des services répressifs dans les États Schengen, est susceptible de constituer une **ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées**.
5. Conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 22 de la Constitution ainsi que l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, l'utilisation du SIS, et les traitements de données à caractère personnel qui en découlent, doivent être régis par une **réglementation claire et précise** et dont **l'application doit être prévisible** pour les personnes concernées.
6. L'Autorité relève que **l'essentiel de cette réglementation est repris dans les règlements SIS** qui, comme tous règlements européens, sont d'applicabilité directe au sein de l'ordre juridique belge¹. À toutes fins utiles, l'Autorité souligne que les trois propositions de règlements, qui sont devenues « les règlements SIS », ont fait l'objet d'un avis du Contrôleur européen de la protection des données².
7. Toutefois, **certaines dispositions de ces règlements doivent être exécutées ou précisées par l'adoption d'une norme de droit national**. C'est l'objet de l'avant-projet de loi SIS qui, comme le précise son article 3, « *prévoit la mise en œuvre des règlements SIS et définit les modalités relatives au fonctionnement et à l'utilisation du SIS par les services publics belges* ».
8. Dans le cadre de cet avis, l'Autorité **examine dans quelle mesure l'avant-projet de loi**, lu à la lumière des règlements SIS, **rencontre l'exigence de prévisibilité** afin que les personnes concernées puissent appréhender, à leur lecture, les traitements qui seront fait de leurs données. **Dans la mesure où les règlements SIS laissent une marge de manœuvre aux États membres**³, l'Autorité veillera également à ce que **l'avant-projet de loi prévoit toutes les garanties nécessaires** pour les personnes concernées.
9. Avant d'examiner les dispositions en projet, l'Autorité rappelle que, conformément à ses compétences, elle n'examine pas les dispositions dont la mise en œuvre implique des traitements de données qui sont réalisées exclusivement par les services de police. Le contrôle de ces dispositions relève, en effet,

¹ Conformément à l'article 288 du Traité sur l'Union européenne

² Avis n° 7/2017 du CEPD sur la nouvelle base juridique du système d'information Schengen, 2 mai 2017.

³ L'Autorité souligne, à ce propos, que l'essentiel de la réglementation encadrant l'utilisation du SIS est reprise dans des règlements européens sur lesquels le législateur belge n'a pas de prise. Dans le cadre de cet avis, l'Autorité se prononcera uniquement sur les dispositions de l'avant-projet de loi pour lesquelles le législateur dispose d'une marge de manœuvre en vertu des règlements SIS.

du l'organe de contrôle de l'information policière (ci-après « le COC »). La déléguée de la Ministre a informé l'Autorité du fait qu'il avait sollicité l'avis du COC sur l'avant-projet de loi⁴.

A. Identification des rôles et responsabilités des différents acteurs nationaux impliqués dans le développement, la maintenance, l'alimentation et l'utilisation du SIS et désignation des responsables du traitement pour les traitements réalisés dans ce contexte (articles 4, 5, 9 et 11 de l'avant-projet)

10. L'Autorité rappelle que lorsque les finalités et les moyens de traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un Etat membre, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 4.7 du RGPD précise que « *le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou le droit d'un Etat membre* ».
11. Comme l'Autorité l'a déjà relevé, **la désignation du responsable du traitement** dans la réglementation **renforce la prévisibilité** des traitements de données visés et permet aux personnes concernées d'identifier aisément (ou du moins plus aisément) la personne ou l'institution à laquelle elles doivent s'adresser pour exercer les droits que le RGPD leur confère ; ce qui participe à **renforcer l'effectivité de ces droits**. Aux termes de l'exigence de prévisibilité, **une désignation** des responsables du traitement dans la réglementation **est nécessaire**, en particulier, lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, **de nombreux acteurs interviennent** dans les traitements de données à caractère personnel.
12. Or l'Autorité constate, à la lecture des règlements SIS et de l'avant-projet de loi, que **de nombreuses autorités** – certaines européennes, d'autres nationales – se voient attribuer **des responsabilités dans le fonctionnement du SIS**, en particulier concernant le développement, la maintenance et l'alimentation de ce système. L'Autorité relève encore que l'architecture technique et le mode de fonctionnement du SIS sont particulièrement complexes et font intervenir de nombreux acteurs⁵.
13. Ainsi, au niveau européen, les règlements SIS confient plusieurs missions à l'agence européenne eu-LISA⁶. eu-LISA doit ainsi assurer la gestion opérationnelle du SIS central et adopter des mesures de sécurité pour le SIS central ainsi que pour l'infrastructure de communication entre le SIS central et les SIS nationaux. Bien que les règlements SIS ne l'explicitent pas, **eu-LISA agit comme responsable du traitement pour ces aspects-là du fonctionnement du SIS⁷**.

⁴ Cette information a été donnée dans le formulaire de demande d'avis.

⁵ Les articles 4 du règlement 2018/1861 et du règlement 2018/1862 fixent l'architecture technique et le mode de fonctionnement du SIS. Ces articles sont identiques.

⁶ Voir Chapitre III du règlement 2018/1862.

⁷ L'Autorité rappelle que la notion de responsable du traitement est, comme l'a souligné le Comité européen de la protection des données, un concept fonctionnel qui vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties. Il s'en suit que l'identification du responsable du traitement doit « *résulter d'une analyse des éléments factuels ou des circonstances de l'espèce* » (*Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*,

14. Par ailleurs, les règlements SIS confient de **nombreuses responsabilités aux Etats membres** dans le cadre du fonctionnement du SIS.
15. Ainsi, chaque Etat membre doit désigner une autorité qui agit comme « office N.SIS »⁸ et assume, à ce titre, la responsabilité centrale du N.SIS^{9,10}. Chaque Etat membre doit également désigner un « bureau SIRENE »¹¹ « *qui assure l'échange et la disponibilité de toutes les informations supplémentaires* »¹².
16. Les règlements SIS confient encore aux Etats membres la mission d'introduire dans le SIS les « signalements », à savoir « *un ensemble de données introduites dans le SIS permettant aux autorités compétentes d'identifier une personne [ou un objet]¹³ en vue de tenir une conduite particulière à son égard* »¹⁴. Ces signalements peuvent concerner des ressortissants de pays tiers à l'encontre de qui des décisions de retour ont été prises¹⁵, des ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une décision de non-admission et d'interdiction de séjour¹⁶, des ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une mesure restrictive visant à les empêcher d'entrer sur le territoire des États membres ou de transiter par ce territoire¹⁷, des personnes recherchées en vue d'une arrestation aux fins de remises ou d'extradition¹⁸, des personnes disparues ou des personnes vulnérables qui doivent être empêchées de voyager¹⁹, des personnes recherchées dans le but de rendre possible leur concours dans le cadre d'une procédure judiciaire²⁰, des personnes et des objets aux fins de contrôles discrets, de contrôles d'investigation ou de contrôles spécifiques²¹, des objets aux fins d'une saisie ou à titre de preuve dans une procédure pénale²², des personnes recherchées inconnues à des fins d'identification conformément au droit national²³. Aux termes des règlements SIS, les Etats membres signalant sont responsables de

version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, p. 10) et « *[reposer] sur une analyse factuelle plutôt que formelle* » (*ibid.*, p. 12). 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 et la maîtrise dont il dispose pour déterminer les moyens essentiels du traitement mis en place.

⁸ Article 7 du règlement 2018/1862.

⁹ Article 6 du règlement 2018/1862.

¹⁰ Le N.SIS est le système national qui est mis en place par chaque Etat membre et qui est « *constitué des systèmes de données nationaux reliés au SIS central* ».

¹¹ Article 7 du règlement 2018/1862.

¹² La notion d'« *informations supplémentaires* » est définie comme « *les informations ne faisant pas partie des données d'un signalement stockées dans le SIS, mais en rapport avec des signalements dans le SIS, qui doivent être échangées par l'intermédiaire des bureaux SIRENE: a) afin de permettre aux États membres de se consulter ou de s'informer mutuellement lors de l'introduction d'un signalement; b) à la suite d'une réponse positive afin que la conduite requise puisse être exécutée; c) en cas d'impossibilité d'exécuter la conduite requise; d) en ce qui concerne la qualité des données du SIS; e) en ce qui concerne la compatibilité des signalements et leur ordre de priorité; f) en ce qui concerne l'exercice du droit d'accès* » (article 3.2 du règlement 2018/1861)

¹³ La notion de « signalement » couvre uniquement les personnes dans le règlement 2018/1861, mais elle couvre également les objets dans le règlement 2018/1862.

¹⁴ Article 3.1 du règlement 2018/1861 et du règlement 2018/1862.

¹⁵ Voir le règlement 2018/1860

¹⁶ Voir règlement 2018/1861.

¹⁷ Voir règlement 2018/1861.

¹⁸ Voir le règlement 2018/1862

¹⁹ Voir le règlement 2018/1862

²⁰ Voir le règlement 2018/1862

²¹ Voir le règlement 2018/1862

²² Voir le règlement 2018/1862

²³ Voir le règlement 2018/1862

l'exactitude et de l'actualité des données dans le SIS, ainsi que de la licéité de leur introduction et de leur conservation dans le SIS²⁴.

17. Les règlements SIS organisent ainsi un système **de responsabilité conjointe entre eu-LISA**, qui est l'institution compétente pour la gestion opérationnelle du SIS central et l'adoption des mesures de sécurité nécessaire pour le SIS central et l'infrastructure de communication entre le SIS central et les systèmes SIS nationaux, **et les différentes autorités nationales compétentes** qui sont responsables, notamment, pour la mise en place, l'exploitation et le développement du N.SIS (qui, pour rappel, est « *constitué des systèmes de données nationaux reliés au SIS central* »), pour l'échange des informations supplémentaires et pour l'enregistrement des signalements dans le SIS. **Au niveau national**, on retrouve également un **système de responsabilité conjointe entre les différentes autorités nationales** qui interviennent pour le développement et la maintenance du N.SIS ainsi que pour l'enregistrement des signalements dans le N.SIS qui, pour rappel, est relié au SIS central (*cf. infra*).
18. Au vu de la complexité de l'architecture du système SIS et du nombre élevé d'acteurs qui interviennent, à un titre ou à un autre, dans le fonctionnement du SIS, **il est essentiel que la réglementation apporte toute la clarté requise quant aux rôles et responsabilités de ces différents acteurs au regard des traitements de données qui seront réalisés en exécution des règlements SIS et de la loi SIS**. Or, en l'état actuel, la réglementation manque de clarté et est, à certains égards, lacunaire quant à l'allocation des rôles et responsabilité des différents acteurs nationaux qui interviennent, en particulier, pour le développement, la maintenance et l'alimentation du SIS au niveau national.
1. *Quant à la responsabilité de l'« office N.SIS » et du bureau SIRENE dans le cadre du fonctionnement du SIS*
19. Conformément à une exigence imposée par les règlements SIS, l'avant-projet de loi procède à la désignation de l'« office N.SIS » (article 4 de l'avant-projet de loi) et du « bureau SIRENE » (article 5 de l'avant-projet de loi). Toutefois, **le projet de loi n'identifie pas ces institutions comme des responsables du traitement**.
20. Or il ressort des règlements SIS que l'« **office N.SIS** » assume la **responsabilité centrale du N.SIS** qui est, pour rappel, un système national « *constitué des systèmes de données nationaux reliés au SIS central* »²⁵. **L'office N.SIS** assume donc le rôle de **responsable du traitement** pour ces aspects-là

²⁴ Article 44 du règlement 2018/1861 ; article 59 du règlement 2018/1862.

²⁵ Article 4 du règlement 2018/1861.

du fonctionnement du SIS (développement et maintenance du N.SIS). **L'avant-projet de loi doit apporter toute la clarté requise à ce propos.**

21. Pour ce qui est du **bureau SIRENE** qui, pour rappel, « assure l'échange et la disponibilité de toutes les informations supplémentaires [...] et sert de point de contact unique pour son État membre pour l'échange des informations supplémentaires concernant les signalements et pour faciliter les conduites à tenir demandées lorsque des signalements concernant des personnes ou des objets ont été introduits dans le SIS et que ces personnes ou ces objets sont localisés à la suite d'une réponse positive »²⁶. De même, il convient de constater que le **bureau SIRENE assume également un rôle de responsabilité du traitement pour ces aspects-là** (échanges d'informations supplémentaires dans le cadre du SIS). **L'avant-projet de loi doit apporter toute la clarté requise à ce propos.**

2. Quant à la responsabilité des « autorités signalantes » dans le cadre du fonctionnement du SIS

22. L'Autorité relève que l'article 9 de l'avant-projet de loi, qui met en œuvre l'article 44.1 du règlement 2018/1861 et l'article 59.1 du règlement 2018/1862, prévoit que « chaque autorité signalante est responsable de l'exactitude et de l'actualité des données qu'elle fournit ou insère dans le SIS en application des règlements SIS et de la présente loi » et que « chaque autorité signalante qui insère elle-même des données dans le SIS est responsable de la licéité de leur introduction et de leur conservation dans le SIS ». **Chaque autorité signalante doit donc être considérée comme responsable du traitement pour ce qui concerne la qualité des données enregistrées et la licéité de l'enregistrement de ces données qu'elle fournit ou insère dans le SIS en application des règlements SIS et de l'avant-projet de loi.**
23. L'Autorité constate, en outre, que **l'avant-projet de loi n'identifie pas quelles sont ces autorités signalantes**. Interrogée quant à savoir quelles étaient ces autorités signalantes, la déléguée de la Ministre a répondu que « Alimentent actuellement (ou dans un futur plus ou moins proche) la base de données SIS : la police, la douane, l'OE [ndlr : l'Office des étrangers] et par flux automatique diverses bases de données contenant des signalements d'objets (tel que par exemple les documents d'identité perdus/volés) ».

²⁶ La notion d' « informations supplémentaires » est définies comme « les informations ne faisant pas partie des données d'un signalement stockées dans le SIS, mais en rapport avec des signalements dans le SIS, qui doivent être échangées par l'intermédiaire des bureaux SIRENE: a) afin de permettre aux États membres de se consulter ou de s'informer mutuellement lors de l'introduction d'un signalement; b) à la suite d'une réponse positive afin que la conduite requise puisse être exécutée; c) en cas d'impossibilité d'exécuter la conduite requise; d) en ce qui concerne la qualité des données du SIS; e) en ce qui concerne la compatibilité des signalements et leur ordre de priorité; f) en ce qui concerne l'exercice du droit d'accès » (article 3.2 du règlement 2018/1861)

24. **Afin que la réglementation réponde à l'exigence de prévisibilité, il convient d'amender l'avant-projet de loi afin d'y préciser quelles seront les autorités signalantes, en identifiant les signalements pour lesquelles elles sont compétentes. L'avant-projet de loi précisera, en outre, que chaque autorité signalante agit comme responsable du traitement pour les signalements qu'elle enregistre dans SIS.**

3. *Existence d'une responsabilité conjointe pour les traitements de données réalisés dans le cadre du fonctionnement du SIS : clarifier les obligations respectives des responsables du traitement, combler les lacunes et créer un point de contact unique pour les personnes concernées*

25. Il ressort des règlements SIS, de l'avant-projet de loi et des informations complémentaires fournies par la déléguée de la Ministre que plusieurs autorités nationales participent activement aux traitements de données à caractère personnel réalisés pour gérer le N.SIS et l'alimenter. Comme l'Autorité l'a déjà relevé ci-dessus, ces différentes autorités agissent en qualité de **responsables conjoints** pour les traitements de données consistant à gérer le système SIS national (N.SIS) et l'alimenter avec des signalements.

26. L'Autorité rappelle qu'en cas de responsabilité conjointe, l'article 26 du RGPD est d'application. Pour rappel, cette disposition prévoit que « *Les responsables conjoints du traitement définissent de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect des exigences du présent règlement, notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée, et leurs obligations respectives quant à la communication des informations visées aux articles 13 et 14, par voie d'accord entre eux, sauf si, et dans la mesure, où leurs obligations respectives sont définies par le droit de l'Union ou par le droit de l'État membre auquel les responsables du traitement sont soumis. Un point de contact pour les personnes concernées peut être désigné dans l'accord* »²⁷.

27. Aux termes du principe de légalité et de l'exigence de prévisibilité qu'il comprend, et au vu des risques que les traitements de données envisagés génèrent pour les droits et libertés des personnes concernées, **il est essentiel que la réglementation clarifie les rôles et responsabilités des différents acteurs, en particulier concernant l'exercice des droits des personnes concernées.**

28. À ce propos, l'Autorité constate que les règlements SIS confient aux Etats membres certaines tâches (en particulier concernant l'information des personnes concernées et l'exercice de leurs droits) que l'avant-projet de loi ne confie à aucune autorité nationale. **Ces lacunes nuisent à la prévisibilité**

²⁷ C'est l'Autorité qui souligne

de la réglementation, voire portent atteinte à l'effectivité des droits que le RGPD et la directive 2016/680 confèrent aux personnes concernées (si, et dans la mesure, où ces lacunes concernent également l'identification des autorités auprès de qui les personnes concernées peuvent exercer leurs droits). **Il convient d'y remédier**. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'Autorité a remarqué l'existence de **plusieurs dispositions dans règlements SIS qui appellent des précisions en droit national afin notamment d'identifier les autorités nationales qui sont chargées de les mettre en œuvre :**

- (a) Les règlements SIS imposent aux Etats membres « signalant » **de réexaminer, en principe, dans un délai de trois ans, la nécessité de conserver dans le SIS les signalements** qui y ont été introduits²⁸. Ni les règlements SIS ni l'avant-projet de loi n'indiquent l' (les) autorité(s) chargée(s) de procéder à ce réexamen. **Afin de garantir toute la prévisibilité requise, l'avant-projet sera amendé afin d'identifier l'(les) autorité(s) qui doit (doivent) s'acquitter de cette tâche.** À première vue, il semblerait logique que cette tâche soit confiée aux autorités signalantes qui devraient alors, pour chacun des signalements qu'elles ont introduits dans le SIS, réexaminer, dans les trois ans, de la nécessité de les conserver dans le SIS. Si tel est bien le cas, il faut le préciser dans l'avant-projet de loi. Si, par contre, les auteurs de l'avant-projet entendent confier cette tâche à une autre autorité, à l'instar de l'office N.SIS, qui est responsable de mettre en place, d'exploiter et de développer le N.SIS, il faudra également l'indiquer dans l'avant-projet de loi (en justifiant ce choix dans les travaux préparatoires).
- (b) Les règlements SIS déterminent **des circonstances dans lesquelles les signalements doivent être supprimés** du SIS²⁹. Les règlements SIS précisent que « *Seul l'État membre signalant est autorisé à [...] supprimer les données qu'il a introduites dans le SIS* »³⁰, mais ils n'identifient pas quelles sont les autorités nationales qui sont chargées de supprimer les signalements. Cette précision doit dès lors être apportées par le droit national. Afin de garantir toute la prévisibilité requise, **l'avant-projet sera donc amendé afin d'identifier l'(les) autorité(s) qui doit (doivent) s'acquitter de cette tâche.** S'il est prévu que, selon les circonstances, la tâche de supprimer les signalements est confiée à différentes autorités, il convient de le préciser dans l'avant-projet en indiquant qui est compétent pour supprimer quoi dans quelles circonstances.
- (c) Les règlements SIS prévoient que les personnes concernées par les signalements dans le SIS peuvent **exercer les droits que le RGPD ou la Directive 2016/680 leur confère**, mais ils n'identifient pas la ou les autorité(s) à qui ces personnes doivent s'adresser pour exercer leurs

²⁸ Article 39 du règlement 2018/1861 ; article 53 du règlement 2018/1862.

²⁹ Voir articles 32.7, 53.9, 55, 59.2, 62.5, 64 du règlement 2018/1862 et les articles 25, 27.f), 29.f), 39.7, 40, 44.5, 49, du règlement 2018/1861

³⁰ Article 59 du règlement 2018/1862 et article 44 du règlement 2018/1861.

droits³¹. Afin de garantir toute la prévisibilité requise et de renforcer l'effectivité de ces droits pour les personnes concernées, **l'avant-projet sera donc amendé afin d'identifier l'(les) autorité(s) à qui les personnes concernées peuvent s'adresser pour exercer leurs droits**. En outre, l'Autorité recommande que l'avant-projet de loi prévoit, comme le permet l'article 26 du RGPD, **un point de contact unique** auquel les personnes concernées peuvent s'adresser pour l'exercice de leurs droits. L'Autorité relève que la création de ce point de contact unique ne peut, en aucun cas, avoir pour effet de réduire les droits des personnes concernées. Ainsi, la création de ce point de contact unique ne pourrait, en particulier, pas avoir pour effet de limiter le droit d'accès des personnes concernées au-delà de ce qui est prévu par l'article 14 de la LTD.

- (d) Le règlement 2018/1861 prévoit que les ressortissants d'un pays tiers qui font l'objet d'un signalement dans le SIS en sont **informés conformément aux articles 13 et 14 du RGPD**³². Afin de garantir toute la prévisibilité requise et de renforcer l'effectivité de ces droits pour les personnes concernées, **l'avant-projet de loi doit déterminer quelle(s) est (sont) l'(les) autorité(s) qui sont responsables de communiquer cette information**.

4. *Quant à la responsabilité des autorités qui consultent les données stockées dans le SIS et les informations supplémentaires*

29. Alors que l'avant-projet de loi ne qualifie pas la responsabilité, en termes de protection des données, des différentes autorités nationales impliquées dans la gestion et l'alimentation du SIS (*cf.* ci-dessus), l'avant-projet semble identifier les responsables du traitement pour les traitements qui consistent à consulter les données reprises dans le SIS. En effet, l'Autorité comprend que l'article 11 § 2 de l'avant-projet de loi³³ entend désigner les responsables du traitement pour les traitements de données consistant à consulter « *les données stockées dans le SIS et les informations supplémentaires* ».

4.1. *Il n'est pas nécessaire de qualifier explicitement, dans l'avant-projet de loi, de responsable du traitement les autorités qui consultent les données stockées dans le SIS et les informations complémentaires (en d'autres termes : les utilisateurs du SIS)*

30. Si l'intention des auteurs est effectivement d'indiquer, dans cette disposition, que les autorités nationales qui consultent, dans l'exercice de leurs missions, les données enregistrées dans le SIS et les informations supplémentaires, agissent comme responsables du traitement pour cette consultation, **l'Autorité est d'avis que cette disposition peut être omise**.

³¹ Article 53 du règlement 2018/1861 ; article 67 du règlement 2018/1862.

³² Article 52 du règlement 2018/1861

³³ Cette disposition se lit comme suit : « *Pour les traitements, en application des règlements SIS et de la présente loi, de données stockées dans le SIS et d'informations supplémentaires, effectués par les autres autorités nationales, le responsable du traitement est le ministre sous la compétence duquel l'autorité nationale concernée est placée* ».

31. En effet, telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet n'apporte **pas de plus-value** en termes de prévisibilité. Il va de soi que les autorités qui consultent les données dans le SIS afin d'exercer leurs missions d'intérêt public agissent comme responsables du traitement pour cette consultation. Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet répète uniquement ce principe ; ce qui a peu d'intérêt pour les personnes concernées.

4.2. *À propos du besoin d'identifier explicitement, dans l'avant-projet de loi, les autorités nationales qui peuvent avoir un accès aux données stockées dans le SIS et les informations complémentaires (en d'autres termes : les utilisateurs du SIS)*

32. L'Autorité relève que la disposition en projet n'identifie pas les autorités nationales qui peuvent, dans l'exercice de leurs missions, consulter les données stockées dans le SIS et les informations supplémentaires. Interrogée à ce propos, la déléguée de la Ministre a indiqué que « *Voor SIS-grenzen en SIS-terugkeer: diensten die potentieel toegang kunnen hebben worden vermeld in art. 34 SIS-grenzen. Concrete nationale diensten dienen genotifieerd te worden op grond van art. 41.8 SIS-grenzen. Analoog in SIS-politie, artikelen 44 en 56.7. De concrete nationale notificaties gebeuren via de permanente vertegenwoordiging, met instemming van de bevoegde kabinet(ten). Aangezien de nationale marge relatief beperkt is (duidelijk afgebakend door de verordening) is hiervoor geen echte nationale reglementaire procedure voorzien* ».

33. **L'Autorité prend acte que les règlements SIS identifient les catégories d'autorités qui peuvent consulter le SIS (et les finalités pour lesquelles cette consultation peut avoir lieu) et que les autorités nationales qui auront, en Belgique, effectivement accès au SIS seront notifiées à l'agence européenne eu-LISA**, laquelle est tenue de publier annuellement au Journal officiel de l'UE la liste des « *autorités compétentes autorisées à effectuer des recherches directement dans les données dans le SIS en vertu [des règlements SIS]* » et de « *[maintenir] sur son site internet une liste constamment mise à jour contenant les modifications transmises par les États membres entre les publications annuelles* ». Les personnes concernées peuvent ainsi, à la lecture des règlements SIS et de la publication de la liste tenue par eu-LISA, connaître, avec une prévisibilité suffisante, les autorités qui disposeront d'un accès au SIS et aux informations supplémentaires. **Il ne semble donc pas nécessaire de préciser, dans l'avant-projet de loi, en ces termes, les utilisateurs des données stockées dans le SIS et les informations supplémentaires.** L'Autorité rappelle, en outre, qu'aux termes du RGPD, tout traitement de données à caractère personnel doit être transparent vis-à-vis des personnes concernées (articles 5.1.a) et 12 du RGPD). Les responsables du traitement sont, en principe, tenus d'informer les personnes concernées des traitements de données qu'ils réalisent.

4.3. *Des modifications à apporter dans l'hypothèse où les auteurs de l'avant-projet entendent maintenir la disposition en projet*

34. Toutefois, **si les auteurs souhaitent maintenir la disposition en projet** (article 11 § 2 de l'avant-projet de loi), il convient de la **reformuler** afin de s'assurer (a) qu'elle **apporte une plus-value** en termes de prévisibilité pour les personnes concernées et (b) que les **désignations des responsables du traitement sont adéquates** au regard des circonstances factuelles :

- (a) Pour que la disposition présente une **plus-value juridique**, il faut qu'elle **identifie, de manière organique**³⁴, **les autorités nationales qui pourront consulter les données stockées dans le SIS et les informations supplémentaires et pour quelles finalités concrètes** (étant entendu que le législateur doit, bien évidemment, respecter le cadre posé par les règlements SIS).
- (b) Pour que la désignation des responsables du traitement soit **adéquante au regard des circonstances factuelles**³⁵, la disposition doit, pour chaque traitement de données à caractère personnel, désigner comme responsable du traitement **l'autorité qui, dans les faits, poursuit la finalité du traitement** et dispose de la maîtrise des modalités essentielles du traitement. Actuellement, la disposition en projet identifie « *le ministre sous la compétence duquel l'autorité nationale concernée est placée* » comme le responsable du traitement. Or il semblerait que, dans les faits, ce n'est pas le ministre qui poursuit la finalité pour laquelle l'administration placée sous sa compétence traite (consulte) les données, mais c'est bien l'administration elle-même³⁶. **C'est donc cette administration qui assume le rôle de responsable du traitement au sens de l'article 4.7 du RGPD et c'est donc elle qui doit être désignée comme telle dans la réglementation en identifiant le(s) traitement(s) pour le(s)quel(s) elle est qualifiée de responsable du traitement**³⁷.

³⁴ Les règlements SIS identifiant déjà de manière fonctionnelle les autorités nationales qui peuvent avoir accès aux données stockées dans SIS et aux informations supplémentaires.

³⁵ 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, adopted on 02 september 2020, p 10 et s (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 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).

³⁶ L'Autorité relève que la désignation d'une administration comme responsable du traitement ne diminue en rien la responsabilité politique du ministre concernant les (in)actions de l'administration placée sous sa compétence.

³⁷ En effet, comme l'Autorité le rappelle régulièrement dans ses avis, si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du RGPD 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 consacre (voyez l'article 6.3, alinéa 2, lu à la lumière des considérants n° 8 et 10 du RGPD). 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 et la maîtrise dont il dispose pour déterminer les moyens essentiels du traitement mis en place. Juger du contraire non seulement contrarierait la lettre du texte 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.

B. Conservation, dans des bases de données nationales, des « données du SIS sur la base desquelles la conduite a été exécutée sur son territoire » et des « des données contenues dans un signalement particulier qu'il a lui-même introduit dans le SIS » (article 12 de l'avant-projet de loi)

35. L'article 42.1 du règlement 2018/1861 et l'article 57.1 du règlement 2018/1862 autorisent un Etat membre à « *conserver, dans ses fichiers nationaux, des données du SIS sur la base desquelles la conduite a été exécutée sur son territoire* ». Ces dispositions précisent que « *ces données sont conservées dans les fichiers nationaux pour une durée maximale de trois ans, sauf si des dispositions particulières du droit national prévoient une durée de conservation plus longue* ». L'article 49.3 du règlement 2018/1861 et l'article 64.3 du règlement 2018/1862 autorisent un Etat membre à « *conserver dans des fichiers nationaux, des données relatives à un signalement particulier que cet Etat membre a introduit ou à un signalement sur la base duquel une conduite a été exécutée sur son territoire* ». Ces dispositions précisent que « *le délai pendant lequel les données peuvent être conservées dans ces fichiers est régi par le droit national* ».
36. L'article 12 § 3 de l'avant-projet de loi **entend mettre en œuvre ces dispositions** pour « *toutes les autres autorités nationales* », à savoir les autorités nationales autres que les services de police³⁸. La disposition en projet prévoit que ces autorités peuvent conserver les données visées par les dispositions pertinentes des règlements SIS « *dans les banques de données nationales qu'ils gèrent, conformément aux règles qui s'appliquent aux banques de données concernées, notamment dans le respect des durées de conservation d'application pour ces banques de données* ».
37. Telle qu'elle est rédigée, cette disposition n'apporte **aucune plus-value en termes de prévisibilité**. En effet, elle n'identifie pas :
- la ou les autorités nationales qui peu(ven)t conserver ces données ;
 - les banques de données concernées et donc, *a fortiori*, les règles qui s'appliquent à ces banques de données ;
 - la ou les finalités pour lesquelles les données visées par les dispositions pertinentes des règlements SIS peuvent être conservées dans des fichiers nationaux ;
 - les circonstances dans lesquelles les données visées par les dispositions pertinentes des règlements SIS seront conservées dans des fichiers nationaux ;
 - la ou les durées de conservation de ces données dans les bases de données nationales.

³⁸ Les deux premiers paragraphes de l'article 12 concernent la conservation de ces données par les services de police.

38. Au vu des risques pour les droits et libertés des personnes concernées, il convient que **la réglementation** apporte toute la **prévisibilité requise** à propos de ce traitement qui consiste à conserver, dans des fichiers nationaux, certaines données visées par les dispositions pertinentes des règlements SIS.
39. Il convient, à cette fin, **d'identifier, dans l'avant-projet de loi**, au moins, **la ou les autorités nationales qui peuvent conserver ces données, la ou les finalités** pour lesquelles ces données peuvent être conservées dans des fichiers nationaux, **les circonstances** dans lesquelles ces données seront conservées dans des fichiers nationaux et, à tout le moins, pour les « *données relatives à un signalement particulier que cet État membre a introduit ou à un signalement sur la base duquel une conduite a été exécutée sur son territoire* », **la durée** pendant laquelle ces données doivent être conservées.
40. Toutefois, **si et dans la mesure où une réglementation existante permettait déjà d'identifier les conditions et circonstances** dans lesquelles des autorités peuvent conserver des données reprises dans le SIS ou des informations supplémentaires, telles qu'elles sont identifiées par les articles 42.1 et 49.3 du règlement 2018/1861 et 57.1 et 64.3 du règlement 2018/1862, **l'avant-projet de loi pourrait se contenter de s'y référer en lieu et place de déterminer lui-même ces éléments**. Les auteurs de l'avant-projet s'assureront toutefois que cette réglementation est bien rédigée d'une manière telle que les personnes concernées peuvent, à sa lecture, entrevoir clairement la ou les autorités nationales qui peuvent conserver ces données, la ou les finalités pour lesquelles ces données peuvent être conservées dans des fichiers nationaux, les circonstances dans lesquelles ces données peuvent être conservées dans des fichiers nationaux et la ou les durées de conservation de ces données dans les bases de données nationales. En outre, il conviendra **de s'assurer que l'ingérence** dans le droit à la protection des données à caractère personnel qui est causée par cette conservation supplémentaire de données dans des fichiers nationaux **est limitée à ce qui est strictement nécessaire et proportionnée**, notamment quant à la durée de conservation.
41. **L'avant-projet de loi sera amendé afin d'assurer toute la prévisibilité requise à la conservation, dans des fichiers nationaux, de données visées par les articles 42.1 et 49.3 du règlement 2018/1861 et 57.1 et 64.3 du règlement 2018/1862.**
42. Par ailleurs, l'Autorité note que l'article 12 § 5 de l'avant-projet prévoit que « *Au terme des durées visées aux paragraphes 1^{er}, 2 et 3, les données concernées sont détruites, sans préjudice des règles d'application en matière d'archivage de données* ». Telle qu'elle est rédigée, cette disposition est trop vague et n'assure pas, avec toute la prévisibilité requise, le respect du principe de la limitation de la conservation des données. Afin de respecter ce principe tout en n'excluant pas la possibilité d'un

traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public³⁹, il convient de préciser que les données sont détruites, « sans préjudice de la loi relative aux archives et de ses arrêtés d'exécution ».

43. À toutes fins utiles, l'Autorité relève qu'interrogée sur les bases de données nationales (autres que celles tenues par les services de police) dans lesquelles les données visées par les articles 42.1 et 49.3 du règlement 2018/1861 et 57.1 et 64.3 du règlement 2018/1862 pourraient être conservées, la déléguée de la Ministre a indiqué qu'il s'agissait de la base de données interne à l'office des étrangers, à savoir Evibel qui, dans le futur, sera remplacée par eMigration. À ce propos, l'Autorité constate que, selon les informations communiquées par l'Office des étrangers dans sa politique de confidentialité, « *l'Office des Etrangers conserve les données à caractère personnel qu'il traite pendant une période de 75 ans après l'ouverture d'un dossier. Passé ce délai, le dossier est transmis aux Archives de l'Etat, où il est archivé pour des recherches historiques et scientifiques futures. Les délais de conservation peuvent déroger à cette règle générale en fonction de la source et des cadres juridiques spécifiques* »⁴⁰. L'Autorité relève qu'une telle durée de conservation apparaît ainsi **manifestement disproportionnée**. L'Autorité constate, par ailleurs, que pour les « *données du SIS sur la base desquelles la conduite a été exécutée sur son territoire* », les règlements SIS prévoient une durée de conservation « par défaut » de trois ans. Au vu des éléments connus de l'Autorité, celle-ci n'aperçoit aucun élément justifiant la nécessité de conserver ces données pendant 75 ans, soit pour une durée 25 fois supérieure à celle déterminée par défaut dans les règlements européens.

C. Obligations imposées aux autorités nationales de collecter, conserver et communiquer des statistiques (article 8 de l'avant-projet de loi)

44. Plusieurs dispositions des règlements SIS imposent aux Etats membres de **tenir des statistiques** concernant, notamment, le nombre de signalements dont la durée de conservation a été prolongée⁴¹. L'article 8 de l'avant-projet de loi entend mettre en œuvre cette obligation en identifiant les autorités nationales qui doivent collecter, conserver et communiquer ces statistiques, conformément à ce qui est prévu par les règlements SIS. L'avant-projet prévoit que chaque autorité signalante est tenue de tenir des statistiques concernant le nombre de signalements dont la durée de conservation a été prolongée⁴². **L'Autorité en prend acte.**
45. Toutefois, l'Autorité constate que **d'autres dispositions des règlements SIS imposent également aux Etats membre de tenir des statistiques** sur les échanges d'information et les cas

³⁹ Comme le permet le RGPD, en particulier ses articles 5.1.b) et 89.

⁴⁰ <https://dofi.ibz.be/fr/traitement-des-donnees-caractere-personnel>

⁴¹ Article 39.6 du règlement 2018/1861 ; articles 53.8 et 54.6 du règlement 2018/1862.

⁴² Dans le commentaire de l'article 8, il est précisé que « *l'importance de cette disposition réside dans la répartition de la responsabilité nationale (de la Belgique en tant qu'État membre, en vertu des règlements SIS) entre les différentes autorités nationales, chacune pour ses propres statistiques* ».

dans lesquels les délais prévus par les règlements SIS n'ont pas été respectés⁴³ ainsi que de tenir et de communiquer à l'eu-LISA les statistiques nécessaires pour lui permettre de réaliser les rapports qu'elle doit rédiger en exécution des règlements SIS⁴⁴. **L'avant-projet de loi n'identifie pas les autorités qui sont responsables pour la tenue et la communication de ces statistiques.**

Certes, le commentaire de l'article 8 indique que « *Bien que l'article 8 ne se réfère qu'à la responsabilité des autorités signalantes en matière de collecte et de communication de statistiques relatives à la prolongation de signalements concernant des personnes et des objets, il peut en être déduit, par analogie, qu'une responsabilité partagée similaire s'applique à l'obligation générale, incombant à toutes les autorités nationales (y compris les autorités qui effectuent la consultation), de collecter et de communiquer des statistiques, en vertu de l'article 74 du règlement 2018/1862 et de l'article 60 du règlement 2018/1861. L'obligation porte sur les données qui ne peuvent être extraites ni par l'eu-LISA (l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice) directement du CS-SIS ni par l'office N.SIS du N.SIS, ou sur les données qui doivent être comparées, à des fins de vérification, avec des données similaires du CS-SIS ou du N.SIS* ». **À des fins de lisibilité et de prévisibilité, il convient de préciser, dans le dispositif de l'avant-projet de loi, et pas uniquement dans les travaux préparatoires, la ou les autorités compétentes pour la tenue de ces statistiques.**

D. Remarques formelles

46. L'Autorité a plusieurs remarques formelles à formuler à propos de l'avant-projet de loi.
47. La première remarque porte sur le titre du Chapitre 2 (« Autorités nationales ») du Titre 2 (« Offices SIS et autorités nationales ») de l'avant-projet de loi. Ce titre ne permet pas d'identifier l'objet des dispositions rassemblées dans le Chapitre 2. En effet, à la lecture du titre, on pourrait penser – à tort – que l'objet de ce chapitre est d'identifier les autorités nationales qui jouent un rôle dans le fonctionnement et l'utilisation du SIS. Or tel n'est pas le cas puisque les articles 6 à 10 de l'avant-projet de loi reprennent des obligations à charge des différentes autorités nationales qui disposent d'un accès au SIS. **Afin d'améliorer la lisibilité de l'avant-projet de loi, l'Autorité recommande de nommer le Chapitre 2 du Titre 2 « Obligations imposées aux autorités nationales » plutôt que simplement « autorités nationales ».**
48. La deuxième remarque formelle porte sur le titre du Chapitre 2 (« Durées de conservation ») du Titre 3 (« Protection des données à caractère personnel ») de l'avant-projet de loi. Ce titre peut induire en erreur en laissant penser (1) que ce chapitre entend déterminer les durées de conservation des données reprises dans le SIS et/ou (2) que ce chapitre porte uniquement sur la détermination de

⁴³ Article 31 du règlement 2018/1861 ;

⁴⁴ Article 74 du règlement 2018/1862

durées de conservation. Or, l'Autorité relève que (1) les règlements SIS fixent les règles relatives à la conservation des données enregistrées dans le SIS et (2) le chapitre 2 porte (ou, à tout le moins, devrait porter, *cf. supra*) sur les conditions dans lesquelles certaines données du SIS peuvent être conservées également dans des fichiers nationaux (auquel cas le droit national peut, voire doit, déterminer, entre autres, les durées de conservation). **Afin d'améliorer la lisibilité de l'avant-projet de loi, l'Autorité recommande de renommer le Chapitre 2 du Titre 3 d'une manière telle qu'il n'y pas de doute sur l'objet de la (des) disposition(s) reprise(s) dans ce chapitre.**

49. La troisième remarque concerne l'article 10 de l'avant-projet de loi. Cette disposition se réfère à la notion d'« utilisateur final » sans que l'avant-projet de loi la définisse. L'Autorité relève que cette notion est définie dans les règlements SIS comme « *un membre du personnel d'une autorité compétente autorisé à effectuer des recherches directement dans le CS-SIS, le N.SIS ou dans une copie technique de ceux-ci* »⁴⁵. L'Autorité recommande, à des fins de clarté et de lisibilité, de définir, à l'article 2 de l'avant-projet de loi, la notion « d'utilisateur final » en renvoyant à la définition donnée à cette notion aux articles 3.12 du règlement 2018/1861 et 3.11 du règlement 2018/1862..
50. Enfin, la dernière remarque concerne l'article 15 de l'avant-projet de loi qui, dans sa version française, fait référence à l'article 6 de la LTD alors que la version néerlandaise de cette disposition renvoie au Titre VI de la LTD. Interrogée sur cette incohérence, la déléguée de la Ministre a indiqué que « *c'est la version néerlandophone qui est correcte* ». **La version française sera dès lors corrigée.**

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que les modifications suivantes doivent être apportées à l'avant-projet de loi :

- Identifier, avec toute la clarté et la prévisibilité requise, les différentes autorités qui interviennent dans la gestion et l'alimentation du SIS et qualifier correctement leur responsabilité au regard de la législation sur la protection des données (cons. 18-34)
- Assurer toute la prévisibilité requise à la conservation, dans des fichiers nationaux, de données visées par les articles 42.1 et 49.3 du règlement 2018/1861 et 57.1 et 64.3 du règlement 2018/1862 (cons. 37-41)
- Revoir la formulation de l'article 12 § 5 de l'avant-projet de loi (cons. 42)

⁴⁵ Voyez les articles 3.12 du règlement 2018/1861 et 3.11 du règlement 2018/1862.

- Préciser, dans le dispositif de l'avant-projet de loi, la ou les autorités compétentes pour la tenue et la communication des statistiques sur les échanges d'information et les cas dans lesquels les délais prévus par les règlements SIS n'ont pas été respectés ainsi que des statistiques nécessaires pour permettre à eu-LISA de réaliser les rapports qu'elle doit rédiger en exécution des règlements SIS (cons. 45)
- Renommer le Chapitre 2 du Titre 2 (cons. 46)
- Renommer le Chapitre 2 du Titre 3 (cons. 48)
- Définir la notion d'« utilisateur final » dans l'avant-projet de loi (cons. 48)
- Remplacer, dans la version française de l'article 15 de l'avant-projet de loi, la référence à l'article 6 de la LTD par une référence au Titre VI de la LTD (cons. 50)

L'Autorité attire l'attention sur l'élément suivant :

- L'ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel qui est causée par cette conservation supplémentaire de données dans des fichiers nationaux doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire et proportionnée, notamment quant à la durée de conservation (cons. 40 ; 43)

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Jean-Michel Serna – Responsable a.i. du Centre de Connaissances