



## Avis n° 13/2015 du 13 mai 2015

**Objet:** Avant-projets de loi portant dispositions diverses – modifications de la loi portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, de la loi *sur la fonction de police* et de la loi du 18 mars 2014 *relative à la gestion de l'information policière* (CO-A-2015-019)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

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* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, reçue le 07/04/2015 ;

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans ;

Émet, le 13 mai 2015, l'avis suivant :

## **A. Objet et contexte de la demande**

1. Le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur Jan Jambon (ci-après "le demandeur") a soumis pour avis à la Commission deux avant-projets de loi portant dispositions diverses (ci-après l' "avant-projet n° 1" et l' "avant-projet n° 2").
2. L'avant-projet n° 1 vise entre autres à modifier des dispositions de la loi du 11 décembre 1998 *portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité* (ci-après "la loi 'organe de recours' ").
3. L'avant-projet n° 2 tend notamment à apporter des modifications à la loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police* (ci-après "la LFP") et à la loi du 18 mars 2014 *relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, 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 le Code d'instruction criminelle* (ci-après "la loi du 18 mars 2014").
4. Suivant le demandeur, cet avant-projet n° 2 essaie d'une part d'apporter une réponse à une série de besoins légitimes de la police intégrée de nature diverse (stratégique, opérationnelle, statutaire, juridique-technique, ...) et d'autre part de porter exécution à certaines parties de l'Accord de Gouvernement du 9 octobre 2014<sup>1</sup>.
5. Le demandeur sollicite l'avis de la Commission concernant les dispositions de l'avant-projet n° 2 qui intéressent la matière de la protection des données à caractère personnel, plus précisément les articles 10, 15, 17, 19, 20 et 93.
6. La Commission estime toutefois que les articles 3 et 4 de l'avant-projet n° 1 et les articles 18 et 46 de l'avant-projet n° 2 ont également un impact sur la protection de la vie privée et doivent par conséquent être abordés.

---

<sup>1</sup> [http://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord\\_de\\_gouvernement\\_-\\_regeerakkoord.pdf](http://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_regeerakkoord.pdf).

## **B. Examen des avant-projets**

### **I. Analyse des articles 3 et 4 de l'avant-projet n° 1 et de l'article 46 de l'avant-projet n° 2 – modifications des articles 5, § 3, alinéa 1<sup>er</sup> et 9, alinéa 3 de la loi 'organe de recours'**

#### 1. Présentation des modifications

7. L'article 4 de l'avant-projet n° 1 modifie l'article 9 de la loi 'organe de recours' qui traite notamment de la communication de la décision de l'organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, d'attestations et d'avis de sécurité.
8. Cet article 9 prévoit en son alinéa 3 que la notification adressée au requérant (en appel) ne peut contenir aucune information dont la communication serait de nature à porter atteinte à divers intérêts fondamentaux qui sont énumérés.
9. Le projet de modification vise à ajouter un intérêt à cette liste, à savoir le secret d'une enquête préliminaire (une information ou une instruction judiciaire) en cours.
10. Dans le commentaire des articles, le demandeur se contente d'indiquer que l'objectif est de protéger temporairement le secret de l'information et de l'instruction judiciaire en cours.

#### 2. Examen des modifications

11. La Président de la Commission fait partie de l'organe de recours aux côtés du Président du Comité P et du Président du Comité R (qui le préside). Le fait que le demandeur cherche à protéger le secret de l'enquête préliminaire et souhaite prévoir la possibilité pour l'organe de recours de ne pas donner accès à certaines informations du dossier d'enquête en raison du secret précité est sans aucun doute justifié en soi. Toutefois, le fait que cette demande ne puisse émaner que de la police – ou des services de renseignement – et pas de l'autorité judiciaire (que ce soit le ministère public ou le juge d'instruction) qui exerce l'autorité et la direction en ce qui concerne l'enquête préliminaire, ce qui est contraire aux éléments fondamentaux de la procédure pénale belge (voir l'article 3 de l'avant-projet n° 1 qui vise à modifier l'article 5, § 3, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi 'organe de recours'), est plus problématique.

- 12.** La modification envisagée à l'article 4 de l'avant-projet n° 1 (en ce qui concerne l'article 9, alinéa 3 de la loi 'organe de recours') est en outre problématique en pratique pour l'organe de recours à plusieurs titres :
- a) Dans la majorité des cas, l'organe de recours ne sait simplement pas si une enquête préliminaire déterminée est encore en cours. En ce qui concerne les attestations et les avis de sécurité, le dossier se compose habituellement d'une simple impression de la BNG qui reprend une énumération de tous les procès-verbaux. Parfois, mais très souvent, ce n'est pas le cas, les copies des PV y sont ajoutées, mais dans la grande majorité des cas, il est souvent impossible et d'ailleurs souvent problématique pour l'organe de recours de savoir si une enquête court encore ou pas. Même la police ne le sait d'ailleurs pas toujours et à l'audience, il arrive fréquemment que les membres de la police ne puissent pas communiquer le statut d'une enquête à l'organe de recours. L'organe de recours n'a donc dans la majeure partie des cas aucune connaissance du statut d'une enquête préliminaire, ni de la décision finale du parquet. C'est aussi le cas dans les dossiers concernant les habilitations de sécurité.
  - b) Dans sa décision, l'organe de recours fait inévitablement mention de l'existence des PV mentionnés dans le dossier et cela porte potentiellement toujours atteinte au secret de l'enquête. Ici aussi, il faut à nouveau rappeler que l'organe de recours n'est jamais informé du statut exact de l'enquête. Des informations comme un classement sans suite, la raison du classement sans suite, un non-lieu, la raison du non-lieu, un acquittement, etc. ne sont généralement pas connues de l'organe de recours.
  - c) De surcroît, il est en tout cas très difficile, voire impossible pour l'organe de recours de savoir quelle information pourrait causer préjudice au secret de l'enquête préliminaire. Seul le magistrat instructeur qui dirige l'enquête (magistrat du parquet ou juge d'instruction) peut se prononcer à ce propos en connaissance de cause ou, le cas échéant, le service de police qui exécute concrètement l'enquête. Dans la plupart des dossiers, il semble par ailleurs n'y avoir absolument aucune demande en ce sens de la part des autorités judiciaires. En tout état de cause, il est important que la personne concernée qui a reçu une décision négative et qui introduit un recours devant l'organe de recours reçoive un minimum d'informations quant à la raison de la confirmation d'une décision négative par cet organe.
- 13.** Il paraît dès lors plus réaliste de prévoir une disposition permettant à l'organe de recours, à la demande des autorités judiciaires ou de la police, de tenir compte du secret de l'enquête préliminaire, en stipulant qu'il appartient à ces autorités judiciaires ou à la police d'indiquer concrètement quels éléments ne peuvent pas être divulgués.

## **II. Analyse de l'article 10 de l'avant-projet n° 2 – modifications de l'article 26 de la LFP**

### **1. Présentation des modifications**

**14.** L'article 26 de la LFP organise la visite des lieux publics par les fonctionnaires de police.

**15.** Il énonce :

*"Les fonctionnaires de police peuvent toujours pénétrer dans les lieux accessibles au public ainsi que dans les biens immeubles abandonnés, afin de veiller au maintien de l'ordre public et au respect des lois et des règlements de police.*

*Ils peuvent toujours pénétrer en ces mêmes lieux afin d'exécuter des missions de police judiciaire.*

*(...)"*.

**16.** L'article 10 de l'avant-projet n° 2 vise à insérer un nouvel alinéa entre les alinéas 1<sup>er</sup> et 2, rédigé comme suit :

*"Pour l'application de la présente loi, sont considérés comme lieux accessibles au public, tous les lieux de connexion à Internet, ou à d'autres réseaux de communication électronique, accessibles au public, quelles que soient les conditions formelles d'accès à accomplir. Les fonctionnaires de police sont autorisés à visiter, et à analyser ces lieux, de même qu'à prendre des copies".*

**17.** Le commentaire de cet article motive l'ajout de cet alinéa en ces termes :

*"Ce projet d'article tend à s'adapter aux évolutions technologiques et sociétales en élargissant explicitement la notion de lieu accessible au public aux espaces virtuels où sont échangées publiquement des informations (site web, blog, forum, media social, ...). Le simple fait d'accomplir des formalités d'accès (enregistrement, vérification de la carte de crédit, introduction d'un code de sécurité, etc.) n'en exclut pas nécessairement le caractère public.*

*Pour que la législation actuelle tienne également compte des évolutions techniques futures, il a été décidé d'ajouter les termes "ou à d'autres réseaux de communication électronique", étant donné qu'il n'est pas exclu que des réseaux autres que Internet soient développés dans le futur. Compte tenu de l'usage croissant d'Internet à des fins délictueuses ou criminelles, une base légale est indispensable afin de permettre aux services de police d'opérer en ces lieux un travail de détection et de recherche notamment en matière de radicalisme, d'exploitation sexuelle (prostitution privée, pédopornographie), d'offre de stupéfiants, d'escroquerie, de trafic d'armes, mais également dans le cadre de leurs missions de police administrative".*

## 2. Examen des modifications

- 18.** La Commission remarque que l'avant-projet n° 2 tend d'une part à légitimer l'accès des services de police à des sources du web dites "semi-publiques" et fixe d'autre part les règles du traitement des informations et données à caractère personnel qui s'y trouvent.
- 19.** Certains auteurs estiment que l'article 26 de la LFP dans sa version actuelle permet aux services de police de consulter non seulement les sources publiques mais également les sources qui sont accessibles au public après enregistrement, c'est-à-dire des espaces semi-publics à considérer comme lieux accessibles au public<sup>2</sup>.
- 20.** Cela étant, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît l'existence d'une zone d'interaction entre l'individu et autrui qui, même dans un contexte public, peut relever de la "vie privée"<sup>3</sup>. Ce qu'un individu est raisonnablement en droit d'attendre quant au respect de sa vie privée présente à cet égard un caractère décisif. Conformément à la jurisprudence de la Cour, une violation du droit à la vie privée permise aux autorités par la loi doit être prévisible. Ainsi, certains autres auteurs voient une atteinte à la vie privée quand les informations peuvent être consultées par exemple sur les réseaux sociaux après enregistrement : les citoyens s'attendent moins à ce que les informations de ces sources soient collectées par la police, et il est peut-être aussi question d'une forme de tromperie quand la police crée un "profil de citoyen" pour pouvoir participer à des réseaux sociaux ou à des forums web<sup>4</sup>.
- 21.** La Commission estime dès lors que le projet d'article 26, alinéa 2 de la LFP doit être adapté si le législateur souhaite que les fonctionnaires de police aient la possibilité de visiter les espaces virtuels accessibles au public après enregistrement, et pour ainsi dire de faire de la surveillance et des patrouilles sur Internet.
- 22.** La Commission remarque que la version française du texte bénéficie d'une formulation malheureuse dès lors qu'il est question des "*lieux de connexion à Internet ou à d'autres réseaux de communication électronique*" alors que la version néerlandaise parle plus adéquatement de "*plaatsen op het Internet of op andere elektronische communicatienetwerken*". Les sites web, blogs, forums et réseaux sociaux que l'avant-projet n° 2 entend cibler ne sont pas à

---

<sup>2</sup> V. J. Kerkhofs et Ph. Van Linthout, *Cybercrime*, Politeia, 2013, ainsi que Ch. Conings et Ph. Van Linthout, "*Sociale media – Een nieuwe uitdaging voor politie en justitie*", Panopticon 2012, vol. 33.

<sup>3</sup> V. [http://www.coe.int/t/dqi/hr-natimplement/Source/documentation/hb11\\_privatelif fr.pdf](http://www.coe.int/t/dqi/hr-natimplement/Source/documentation/hb11_privatelif fr.pdf), p. 23 et sv. et les références citées.

<sup>4</sup> V. J.J. Oerlemans et B.J. Koops, "*Surveilleren en opsporen in een internetomgeving*", Justitiële verkenningen 2012, jrg. 38, nr. 5, pp. 38 et sv, [http://oerlemansblog.weblog.leidenuniv.nl/files/2012/09/Surveilleren\\_en\\_opsporen\\_in\\_een\\_internetomgeving\\_-\\_J.J.\\_Oerlemans\\_en\\_B.J.\\_Koops.pdf](http://oerlemansblog.weblog.leidenuniv.nl/files/2012/09/Surveilleren_en_opsporen_in_een_internetomgeving_-_J.J._Oerlemans_en_B.J._Koops.pdf).

proprement parler des lieux où l'on se connecte à Internet (s'agissant de lieux accessibles au public, on pense à cet égard plutôt à un cybercafé, ...) mais bien des lieux sur Internet.

- 23.** S'agissant de permettre l'accès "*quelles que soient les conditions formelles d'accès à accomplir*", la Commission attire l'attention sur le fait que l'accomplissement de ces formalités ne peut avoir pour effet pour les fonctionnaires de police de commettre eux-mêmes des infractions pénales, comme le port public d'un faux nom par exemple<sup>5</sup>.
- 24.** Si les fonctionnaires de police veulent agir sous le couvert de pseudonymes, d'adresses e-mail fictives ou de profils fictifs, la Commission rappelle que cela n'est pas permis si le but est de progresser ou d'enregistrer des résultats plus rapidement que par le biais des méthodes particulières de recherche telles que régies dans le Code d'instruction criminelle. Ces méthodes constituent des garde-fous protecteurs des droits et libertés fondamentaux des citoyens, limitant les atteintes à leur vie privée, et sont sous le contrôle strict de la magistrature.
- 25.** La Commission admet que les fonctionnaires de police puissent agir sous le couvert de l'anonymat dans leur accès et leur consultation de sources semi-publiques sur Internet pour autant que leur enregistrement soit purement formel et que l'identité fictive utilisée ne soit ni crédible, ni provocante<sup>6</sup>. En ce sens, le projet d'article 26, alinéa 2 de la LFP visé par l'article 10 de l'avant-projet n° 2 doit, de l'avis de la Commission, être précisé (voir la proposition formulée au point 33 du présent avis).
- 26.** Selon la Commission, les mots "*à d'autres réseaux de communication électronique*" sont totalement sibyllins et le commentaire ne nous éclaire pas vraiment. Il est seulement précisé qu'il n'est pas exclu que de futures évolutions technologiques engendrent des "réseaux autres qu'Internet". Cette explication ne convainc pas et la Commission ne peut pas s'imaginer concrètement ce que l'on veut dire au juste. Elle demande dès lors que ces termes soient supprimés.
- 27.** La Commission invite également le demandeur à préciser que les conditions d'accès doivent être "purement" formelles, c'est-à-dire sans contrôle de l'exactitude des données et sans que cela n'empêche n'importe qui d'avoir accès.
- 28.** L'avant-projet n° 2 avance par ailleurs que *les fonctionnaires de police sont autorisés à visiter et à analyser ces lieux, de même qu'à prendre des copies*. Selon la Commission, un amendement

---

<sup>5</sup> Indépendamment du recours aux méthodes particulières de recherche.

<sup>6</sup> V. J. Kerkhofs et P. Van Linthout, "*Cybercriminaliteit doorgelicht*", T. Strafr. 2010/4, pp. 180 et sv., [https://www.bccentre.be/download/b-ccentre\\_other/B-CCENTRE%20Cybercriminaliteit%20doorgelicht.pdf](https://www.bccentre.be/download/b-ccentre_other/B-CCENTRE%20Cybercriminaliteit%20doorgelicht.pdf).

doit ici aussi être apporté au texte pour mieux définir les limites de l'intervention autonome de la police et éviter que la surveillance d'Internet et les patrouilles sur Internet, qui constituent la finalité de cette modification de la loi et que la Commission considère comme une finalité légitime, ne dérivent en observations ou en infiltrations, sans que les garanties de l'intégralité de la législation sur les méthodes particulières de recherche et du code d'instruction criminelle ne soient d'application (voir le point 33 du présent avis).

- 29.** La Commission constate qu'il est donc question dans cette assertion de traitements d'informations et de données à caractère personnel tels que réglés aux articles 44/1 et suivants de la LFP.
- 30.** Partant, elle invite le demandeur à y faire explicitement référence au moins dans l'Exposé des motifs en précisant que l'analyse de ces lieux doit se faire conformément aux articles 44/1 et suivants de la LFP, et donc à la LVP puisqu'il est clairement mentionné (article 44/3) que les services de police doivent appliquer la LVP à leurs traitements de données à caractère personnel.
- 31.** Par ailleurs, la Commission attire l'attention du demandeur sur l'applicabilité des dispositions protectrices des droits et libertés fondamentaux concernant la recherche informatique ou les écoutes. En effet, notamment sur les réseaux sociaux et en fonction des circonstances, les utilisateurs peuvent éventuellement s'attendre à ce que leurs communications revêtent un caractère relativement privé. D'autant que la notion de "*communication pendant leur transmission*" - utilisée à l'article 90<sup>ter</sup> du Code d'instruction criminelle - est difficile à circonscrire dans le monde virtuel.
- 32.** À nouveau, les dispositions concernant les méthodes particulières de recherche peuvent s'appliquer. Dans le cadre de ces patrouilles et de cette surveillance, il pourra rapidement être question d'observation systématique dans un environnement Internet ou encore d'infiltration en cas de prise de contact (avec des "cibles") sur des réseaux virtuels. Ce sont les limites qui ne peuvent pas être franchies si on laisse les services de police recourir au projet d'article 26 de la LFP.
- 33.** Compte tenu de ces éléments, la Commission prie par conséquent le demandeur d'adapter le projet de nouvel alinéa 2 de l'article 26 de la LFP comme suit : "*Pour l'application de la présente loi, sont considérés comme lieux accessibles au public, les lieux accessibles au public sur Internet, qu'il faille ou non remplir certaines conditions d'accès purement formelles à cet effet. Les fonctionnaires de police sont autorisés à visiter et à analyser ces lieux, de même qu'à prendre des copies. Ils ne peuvent toutefois pas adopter une identité fictive crédible, ni utiliser*

*des documents fictifs et ils ne peuvent avoir la moindre interaction personnelle avec une personne".*

- 34.** Enfin, la Commission demande de mentionner clairement dans l'exposé des motifs que cette extension de la notion de "lieux accessibles au public" à l'article 26 de la LFP et les possibilités d'analyse y afférentes doivent s'exercer sans préjudice de l'application des dispositions du Code d'instruction criminelle concernant les méthodes particulières de recherche et concernant la recherche informatique ou les écoutes.

### **III. Analyse de l'article 15 de l'avant-projet n° 2 – modifications de l'article 35 de la LFP**

#### 1. Présentation des modifications

- 35.** L'article 35 de la LFP règle les prises de vue et les relations avec la presse.

- 36.** Il dispose actuellement ce qui suit :

*"Les fonctionnaires de police ne peuvent, sans nécessité, exposer à la curiosité publique les personnes arrêtées, détenues ou retenues.*

*Ils ne peuvent soumettre ou laisser soumettre ces personnes, sans leur accord, aux questions de journalistes ou de tiers étrangers à leur cas, ni à des prises de vues autres que celles destinées à leur identification ou à d'autres fins décidées par l'autorité judiciaire compétente.*

*Ils ne peuvent, sans l'accord de l'autorité judiciaire compétente, révéler l'identité desdites personnes sauf pour avertir leurs proches".*

- 37.** L'article 15 de l'avant-projet n° 2 tend à remplacer l'alinéa 2 de cet article avec le contenu suivant :

*"Ils ne peuvent soumettre ou laisser soumettre ces personnes, sans leur accord, aux questions ou aux prises de vues de journalistes ou de tiers étrangers à leur cas".*

- 38.** Le demandeur apporte le raisonnement suivant dans le commentaire des articles :

*"La modification proposée vise à clarifier le champ d'application de l'article 35, à savoir la protection des personnes arrêtées, détenues ou retenues contre la curiosité du public et de la presse.*

*Les prises de vues destinées à leur identification ou aux autres fins décidées par l'autorité judiciaire actuellement mentionnées à l'article 35 tombent sous le champ d'application des articles 44/1 et suivants de la loi sur la fonction de police et n'ont donc pas leur place dans cette disposition".*

## 2. Examen des modifications

- 39.** Les prises de vue aux fins d'identification constituent des traitements de données à caractère personnel.
- 40.** À l'instar du demandeur, la Commission reconnaît que de tels traitements par les services de police sont encadrés par les nouveaux articles 44/1 et suivants de la LFP et doivent se faire conformément à la LVP (article 44/3 de la LFP)<sup>7</sup>.
- 41.** La Commission note que ces prises de vue s'inscrivent dans le triptyque d'identification judiciaire<sup>8</sup> qui fait l'objet des fiches B 03, B 04 et B 05 annexées à la directive commune MFO-3 des Ministres de la Justice et de l'Intérieur *relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative du 14 juin 2002* (M.B. 18 juin 2002), dont le contenu est à portée confidentielle.
- 42.** La Circulaire n° 20/2010 du Collège des Procureurs Généraux du 4 octobre 2010 (révisée le 19 octobre 2012) dévoile néanmoins la condition générale de ces différents traitements par les services de police. Cette directive prévoit que l'exécution du triptyque d'identification judiciaire est obligatoire si la personne concernée a plus de 14 ans et si la personne est soit privée de liberté (à partir du moment où, pour le besoin de l'enquête, la personne concernée n'est plus libre d'aller et de venir à son gré), soit mise à la disposition de l'autorité judiciaire ou de l'Office des Étrangers ou encore écrouée dans un établissement pénitentiaire à la suite d'une ordonnance ou d'une décision judiciaire<sup>9</sup>.
- 43.** Compte tenu de ces éléments, la Commission estime que le changement opéré s'inscrit dans le nouveau cadre légal de la gestion de l'information policière.

---

<sup>7</sup> Ces articles ont été modifiés par la loi du 18 mars 2014 *relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, 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 le Code d'instruction criminelle*, à propos de laquelle la Commission a rendu l'avis n° 47/2013 du 2 octobre 2013, [http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_47\\_2013.pdf](http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_47_2013.pdf).

<sup>8</sup> Consistant à prendre des photos et des empreintes digitales et palmaires, ainsi qu'à établir une notice individuelle.

<sup>9</sup> Consultable sur <http://www.om-mp.be/>.

#### **IV. Analyse de l'article 17 de l'avant-projet n° 2 – modifications de l'article 41, § 1<sup>er</sup> de la LFP**

##### **1. Présentation des modifications**

- 44.** L'article 41, § 1<sup>er</sup> de la LFP régit l'identification des fonctionnaires de police et agents de police.
- 45.** Cet article a été remplacé par l'article 2 de la loi du 4 avril 2014 *modifiant l'article 41 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992, en vue de garantir l'identification des fonctionnaires de police et agents de police tout en améliorant la protection de leur vie privée*, et entre en vigueur à une date qui sera fixée par le Roi en vertu de son article 3.
- 46.** La Commission fait remarquer qu'elle n'avait pas officiellement été consultée lors de la modification apportée à cet article<sup>10</sup>.
- 47.** L'article 41, § 1<sup>er</sup> de la LFP tel qu'il avait été modifié stipule notamment ce qui suit :
- "Tout fonctionnaire de police et agent de police en service doit pouvoir être identifié en toutes circonstances.*
- Les fonctionnaires de police et les agents de police en uniforme portent une plaquette nominative apposée de manière visible et lisible à un endroit déterminé de leur uniforme.*
- Toutefois, le chef de corps, le commissaire général, le directeur général ou leur délégué peuvent, pour certaines interventions, décider de remplacer la plaquette nominative par un numéro d'intervention.*
- (...)*
- Le numéro d'intervention visé à l'alinéa 3 est un numéro de maximum quatre chiffres, précédé d'un code désignant la zone de police pour la police locale et d'un code désignant le service pour la police fédérale.*
- (...)"*.
- 48.** L'article 17 de l'avant-projet n° 2 vise à remplacer le dernier alinéa repris ci-dessus (alinéa 7) par la disposition suivante :
- "Le numéro d'intervention visé à l'alinéa 3 se compose de cinq chiffres qui sont dérivés du numéro d'identification du fonctionnaire de police ou de l'agent de police"*.

---

<sup>10</sup> Le Secrétariat de la Commission avait néanmoins été consulté dans le cadre de demandes d'information quant à cette problématique.

- 49.** La motivation qui était ce remplacement de l'alinéa 7 de l'article 41, § 1<sup>er</sup> la loi du 4 avril 2014 précitée est formulée comme suit dans le commentaire des articles :

*"La modification apportée par la loi du 4 avril 2014 à l'article 41 de la loi sur la fonction de police visait à concilier la nécessité de pouvoir identifier les membres du personnel du cadre opérationnel avec la protection de ces premiers contre des représailles potentielles.*

*À cet effet, il a été prévu que la plaquette nominative d'un membre du personnel pouvait, pour certaines interventions, être remplacée par un numéro d'intervention. Ce numéro d'intervention aurait dû consister en un code désignant le service de police au sein duquel le membre du personnel travaille, suivi d'un nombre de maximum quatre chiffres.*

*Cela signifie cependant que le numéro d'intervention aurait dû être modifié à chaque fois que le membre du personnel serait engagé dans un autre service de police.*

*Pour des raisons de simplification administrative, il est désormais prévu de faire dériver le numéro d'intervention du numéro d'identification du membre du personnel concerné. Ainsi un membre du personnel du cadre opérationnel conserve le même numéro d'intervention pendant toute sa carrière au sein de la police intégrée'.*

## 2. Analyse des modifications

- 50.** En raison du pouvoir de contrainte et d'injonction dont dispose un fonctionnaire de police, il est légitime et nécessaire que le citoyen puisse être en mesure d'identifier un fonctionnaire de police qui s'adresse à lui surtout s'il conteste les actes posés par ce dernier à son égard.
- 51.** La Commission reconnaît qu'il importe néanmoins que l'anonymat de certains fonctionnaires de police puisse dans certaines situations être préservé.
- 52.** Même si le numéro d'intervention constitue une option d'identification moins conviviale pour le citoyen confronté aux services de police, cette méthode devrait permettre de rencontrer plus efficacement la finalité légitime poursuivie, plus précisément l'identification du fonctionnaire de police intervenant tout en renforçant la protection de sa vie privée.
- 53.** La Commission prend note de la volonté du demandeur de simplifier la constitution du numéro unique d'intervention de chaque membre du personnel du cadre opérationnel des services de police.

## **V. Analyse de l'article 18 de l'avant-projet n° 2**

### 1. Présentation des modifications

**54.** Le but de cette disposition est de créer une sécurité juridique concernant plusieurs pouvoirs de contrainte que les fonctionnaires de police exercent déjà dans la pratique lors de l'exécution de certains mandats de justice comme un mandat de perquisition ou une ordonnance de prise de corps. La Commission sait qu'il existe des discussions dans la doctrine, au sein des services de police et des autorités judiciaires, concernant les possibilités juridiques de procéder à des contrôles d'identité, des fouilles et des détentions provisoires de personnes impliquées dans l'exécution de ces mandats. Elle sait également que les services de police sont particulièrement demandeurs de plus de clarté en la matière. Les projets de nouveaux alinéas 3 et 4 de l'article 44 de la LFP fournissent dès lors une base légale aux pouvoirs de contrainte susmentionnés.

### 2. Analyse des modifications

**55.** La Commission approuve les projets de dispositions à condition toutefois qu'une limite temporelle soit définie dans le projet d'alinéa 4 concernant le "pouvoir de détention" qui a été prévu. Le fait que des fonctionnaires de police puissent rassembler les personnes présentes dans une pièce déterminée et les placer sous leur surveillance constitue en effet en soi une privation de liberté. En outre, il ne s'agit même pas uniquement des personnes visées par un mandat de perquisition par exemple (le suspect en d'autres termes) mais également des tiers occasionnels (un ami, un membre de la famille, un visiteur occasionnel, etc.). La Commission demande dès lors qu'il soit précisé que cette détention ne peut pas durer plus longtemps que le temps nécessaire à la bonne exécution du mandat en question avec un délai maximum de par exemple 6 heures (dans le cadre de la fouille d'un véhicule visée à l'article 29, alinéa 3 de la LFP, le délai maximum est d'1 heure ; dans le cadre du contrôle d'identité visé à l'article 34, § 4 de la LFP, le délai maximum de détention est de 12 heures).

**56.** Enfin, il serait souhaitable de remplacer le terme "décisions" par le terme "mandats" comme c'est déjà prévu à l'article 44, alinéa 2 de la LFP.

**VI. Analyse de l'article 19 de l'avant-projet n° 2 – modifications de l'article 44/11/9, § 1<sup>er</sup> de la LFP**

1. Présentation des modifications

**57.** L'article 44/11/9, § 1<sup>er</sup> de la LFP, tel qu'introduit par la loi du 18 mars 2014, dispose :

*"Selon les modalités déterminées par les directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de ses compétences, les données à caractère personnel et les informations [traitées par les services de police] peuvent également être communiquées aux organes et services suivants pour leur permettre d'exercer leurs missions légales :*

*(...)*

*4° les services d'enquête et recherche de l'Administration générale des douanes et accises".*

**58.** L'article 19 de l'avant-projet n° 2 entend apporter les modifications suivantes à cet article de la LFP :

*"Dans l'article 44/11/9 § 1<sup>er</sup>, 4°, de la même loi, inséré par la loi du 18 mars 2014, les mots "les services d'enquête et recherche de" sont abrogés".*

**59.** À l'appui de ces changements, le demandeur fournit l'explication suivante dans le commentaire des articles :

*"L'efficience et l'efficacité de l'exécution des missions imparties, respectivement, aux services de police et aux services de l'Administration générale des douanes et accises exigent que ceux-ci disposent des données adéquates et pertinentes.*

*La législation actuelle permet aux services de police de communiquer les données et informations opérationnelles aux seuls services d'enquête et de recherche de l'Administration générale des douanes et accises.*

*La limitation de la transmission d'informations à ces services particuliers de l'Administration générale des douanes et accises entraîne des difficultés opérationnelles :*

- *la communication de données et d'informations à d'autres services peut s'avérer opérationnellement nécessaire (par exemple, la communication à un service de contrôle des douanes sur le terrain de données d'une personne recherchée par la justice ou de données relatives à la dangerosité d'une personne) ;*
- *les services d'enquête et de recherche de l'Administration générale des douanes et accises ne sont pas habitués à transmettre les informations reçues de la police à d'autres services des douanes.*

*Cette limitation n'est en outre pas cohérente dans la mesure où la disposition actuellement en vigueur (article 44/11/9, § 1<sup>er</sup> de la loi sur la fonction de police) ne prévoit pas la même*

*limitation à l'égard des autres partenaires de la chaîne pénale auxquels des données et des informations policières opérationnelles peuvent être communiquées. En la matière, il est en effet à chaque fois fait référence à l'institution dans sa globalité et non pas à un service déterminé*'.

## 2. Analyse des modifications

**60.** La Commission prend connaissance des explications du demandeur quant à la prétendue pertinence de l'extension de l'accès, par communication ou potentiellement par interrogation directe<sup>11</sup>, aux données de la BNG à l'ensemble des services de l'Administration générale des douanes et accises en lieu et place de ses seuls services d'enquête et de recherche.

**61.** Elle rappelle que l'ajout des services d'enquête et de recherche de l'Administration générale des douanes et accises à la liste des autorités nationales ayant accès à la BNG avait été introduite par la loi du 18 mars 2014<sup>12</sup>. La Commission n'avait pas émis de remarques dans son avis sur l'avant-projet ayant mené à l'adoption de cette loi<sup>13</sup> suite à la motivation ad hoc fournie et reprise dans l'exposé des motifs de l'avant-projet et qui mentionnait<sup>14</sup> :

*"S'agissant de la transmission des données aux douanes et accises, il a été décidé de se limiter au service d'enquête et de recherche de l'administration générale des douanes et accises. Ce service effectue de nombreuses missions relatives tant à la recherche d'objets contrefaits, de commerce illégal ou d'importation illégale, qu'à celles de trafiquants ou intermédiaires, ce qui nécessite de remonter des filières ou des réseaux à partir d'informations fournies par un suspect ou un témoin. Leur communication optimisera la recherche de ces liens et ramifications et contribuera ainsi à la réalisation du travail judiciaire du service d'enquête et de recherche de l'Administration des Douanes et Accises. Les données reçues de la police (ou celles qui viennent directement de la B.N.G., cf. article 34 du projet de loi) ne pourront pas être utilisées à des fins de taxation"*.

**62.** La Commission rappelle que les possibilités d'accès à la BNG sont prévues au bénéfice d'acteurs de la chaîne pénale et de sécurité. Vu les différentes missions accordées à l'Administration générale des douanes et accises, il est inacceptable de considérer que l'ensemble de ses services fassent (pourraient faire) partie de cette chaîne.

---

<sup>11</sup> Article 44/11/12 de la LFP qui dispose que *le Roi détermine les modalités d'interrogation directe de la BNG pour les autorités visées à l'article 44/11/9 de la LFP, dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales.*

<sup>12</sup> Cette possibilité n'était pas prévue par l'ancien article 44/1, alinéa 3 de la LFP.

<sup>13</sup> Avis n° 47/2013 du 2 octobre 2013, [http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_47\\_2013.pdf](http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_47_2013.pdf).

<sup>14</sup> <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3105/53K3105001.pdf>, p. 57.

- 63.** Le demandeur justifie l'accès de l'ensemble de l'Administration des douanes et accises par le fait que les services d'enquête et de recherche de cette administration ne sont pas habitués ou ne seraient pas autorisés à transmettre les informations reçues de la police à d'autres services des douanes. Cette seule assertion qui n'est pas davantage expliquée ne pourrait justifier d'étendre l'accès à des services dont les missions ne s'inscrivent pas directement ou pas du tout dans la chaîne pénale et de sécurité. La Commission fait remarquer qu'avec cette modification, les données et informations provenant de la BNG pourraient constituer la base de finalités qui viseraient purement la taxation et l'établissement de droits de douanes et d'accises. Cette déviation de l'objectif de la BNG ne peut être ni accepté, ni justifié.
- 64.** Lorsque, comme formulé dans le commentaire des articles en guise d'unique exemple, des informations relatives à une personne dangereuse sont communiquées via la BNG aux services d'enquête et de recherche des douanes, la Commission ne voit pas quel obstacle pourrait empêcher la communication de ces données ponctuelles à un service de contrôle des douanes, dans la mesure où il y a des raisons d'admettre qu'il est nécessaire de transmettre ces informations pour la sécurité des membres du personnel de ce service. Quoiqu'il en soit, la mission des services des douanes n'est pas le contrôle des personnes mais le contrôle des biens.
- 65.** Par conséquent, la Commission estime qu'étendre la possibilité d'interrogation directe à l'ensemble de l'Administration générale des douanes et accises ne se justifie pas et invite le demandeur à retirer la modification envisagée de l'article 44/11/9, § 1<sup>er</sup> de la LFP.

## **VII. Analyse de l'article 20 de l'avant-projet n° 2 – modifications de l'article 44/11/12, § 2 de la LFP**

### **1. Présentation des modifications**

- 66.** L'article 44/11/12, § 2 de la LFP, tel qu'inséré par la loi du 18 mars 2014, stipule actuellement qu'un arrêté royal prévoit les modalités d'accès direct ou d'interrogation directe de la BNG par les autorités belges de la chaîne pénale et de sécurité selon le type d'accès qui peut leur être reconnu.
- 67.** Il fixe le contenu minimum de ces modalités notamment le besoin d'en connaître les catégories de membres du personnel qui disposent d'un accès, les traitements automatisés impliqués, l'obligation du respect du secret professionnel, les mesures de sécurité minimales et l'obligation de suivre une formation préalable.

**68.** L'avant-projet n° 2 souhaite ajouter une nouvelle modalité à prendre en compte à savoir *"l'évaluation de la fiabilité et de la moralité des membres du personnel [disposant d'un accès]"*.

**69.** Le demandeur motive cet ajout de la manière suivante dans son commentaire des articles de l'avant-projet n° 2 :

*"Avant de permettre l'interrogation directe de la B.N.G. ou l'accès direct à celle-ci, il est nécessaire de vérifier la moralité des personnes qui pourront par ces procédures accéder à des données policières et judiciaires, sensibles par définition.*

*La vérification de la moralité et de la fiabilité d'une personne peut se faire par la réalisation d'une vérification de sécurité prévue à l'article 22sexies de la loi du 11 décembre 1998, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 22quinquies, §§ 1<sup>er</sup> à 3 de la même loi".*

## 2. Analyse des modifications

**70.** La Commission rappelle qu'elle avait rendu un avis n° 44/2014 du 30 avril 2014 sur les projets d'arrêtés royaux relatifs à l'accès direct du Comité P, du Comité R et de l'Organe de contrôle à la Banque de données Nationale Générale de la Police<sup>15</sup>. Il n'y était pas fait référence à la nécessité de disposer d'une habilitation de sécurité ou de subir une vérification de sécurité dans le chef des membres de ces organes. Ces projets d'arrêtés royaux ne semblent pas avoir été adoptés à l'heure actuelle.

**71.** La Commission fait remarquer que la BNG ne peut pas contenir des informations ou données classifiées au sens de la loi du 11 décembre 1998 *relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité* (ci-après "la loi 'habilitations de sécurité' ").

**72.** De telles informations ou données peuvent éventuellement faire l'objet d'un traitement par les services de police dans le cadre d'une banque de données particulière dès lors que dans des circonstances exceptionnelles, il est nécessaire de classer des données à caractère personnel ou informations dont l'utilisation peut porter atteinte à un intérêt fondamental de l'État (article 44/11/3, § 2 de la LFP).

**73.** La Commission relève également qu'il ne peut être question de soumettre les personnes visées à une vérification de sécurité au sens de la loi 'habilitations de sécurité' avant de permettre l'accès à la BNG. En effet, suivant l'article 22quinquies de cette loi, une autorité administrative peut uniquement décider qu'une vérification de sécurité doit être réalisée au préalable pour autoriser l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission ou d'un mandat, pour

---

<sup>15</sup> [http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_44\\_2014.pdf](http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_44_2014.pdf).

autoriser l'accès à des locaux, bâtiments ou sites, ainsi que pour l'obtention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation, lorsque cet exercice ou cet accès peut, par un usage inapproprié, porter atteinte à un intérêt fondamental de l'État. L'accès à une banque de données non classifiées ne répond pas aux conditions de mise en œuvre d'une telle vérification.

- 74.** Dès lors, la Commission estime qu'une enquête de sécurité ou une vérification de sécurité au sens de la loi 'habilitations de sécurité' dans le cadre des modalités d'accès direct ou d'interrogation indirecte de la BNG par les autorités belges de la chaîne pénale et de sécurité n'est pas juridiquement possible *de lege lata*. L'ajout du point g) à l'article 44/11/12, § 2 de la LFP peut donc exclusivement être compris au sens de la création d'une nouvelle sorte d'enquête de moralité *sui generis* préalable à l'ouverture de la BNG via soit une interrogation directe, soit un accès direct, pour des services tiers ou des autorités visés aux articles 44/11/7, 44/11/8 et 44/11/9 de la LFP. La Commission signale toutefois que dans ce cas, pour autant qu'ils reçoivent réellement un accès/une interrogation direct(e) à/de la BNG, une enquête de moralité et de fiabilité doit donc également être effectuée pour les autorités judiciaires et administratives (magistrats, bourgmestre, ...), les membres du Comité P, les membres du Comité R, les membres du COC, les membres de l'OCAM, etc.

**VIII. Analyse de l'article 93 de l'avant-projet n° 2** – modifications de l'article 57 de la loi du 18 mars 2014

1. Présentation des modifications

- 75.** Cet article postpose d'un an l'entrée en vigueur (à défaut d'arrêté royal fixant celle-ci dans l'intervalle) des articles 44/9, 44/11/2, § 2, alinéas 2 et 3, 44/11/2, §§ 3 à 6, et 44/5, § 3, 9°, de la LFP et de l'article 646 du Code d'instruction criminelle, telles que ces dispositions ont été insérées par la loi du 18 mars 2014.

- 76.** Le demandeur commente ce report comme suit :

*"L'augmentation des restrictions budgétaires qui touchent la police fédérale ne lui permettent pas de respecter :*

*a) le délai initial de deux ans prévu pour :*

*1° l'introduction d'une nouvelle entité dans la Banque de données Nationale Générale (l'entité victime) ;*

*2° l'effacement des données dans la banque de données de base et l'archivage des données de la B.N.G. ;*

*b) le délai initial de trois ans, prévu pour mettre à jour les données de la B.N.G. sur la base de celles émanant du monde judiciaire".*

## 2. Analyse des modifications

- 77.** La Commission prend acte de la volonté du demandeur de reporter pour des raisons budgétaires la date butoir d'entrée en vigueur des dispositions qui concernent l'archivage/effacement des données de la BNG/des banques de données locales, leur automatisation et la mise à jour des données en fonction de l'issue du dossier judiciaire.
- 78.** Elle attire néanmoins l'attention du demandeur sur le fait que ce report ne peut avoir pour effet de dispenser les services de police de l'obligation d'appréciation à laquelle est soumis le responsable du traitement suivant l'article 4, § 1, 3° de la LVP, à savoir l'analyse de la pertinence des données et de leur proportionnalité tout au long de leur conservation. Il appartient en effet au responsable du traitement de vérifier même avant l'échéance prévue que les données traitées sont exactes, adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités poursuivies.
- 79.** Elle rappelle qu'entre-temps, les règles transitoires de conservation des données dans la BNG de la Circulaire ministérielle GPI-75<sup>16</sup> doivent être appliquées.

### **PAR CES MOTIFS,**

Au vu des observations formulées dans le présent avis, la Commission émet :

- un avis **favorable** en ce qui concerne l'article 3 de l'avant-projet n° 1 et les articles 10, 15, 17, 18, 20 et 93 de l'avant-projet n° 2, moyennant la prise en considération de ses remarques formulées aux points 22-34, 55-56, 71-74 et 78-79;
- un avis **défavorable** en ce qui concerne l'article 4 de l'avant-projet n° 1 ainsi que les articles 19 et 46 de l'avant-projet n° 2.

Pour l'Administrateur f.f., abs.

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere

Chef de section OMR f.f.

---

<sup>16</sup> Directive commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative aux règles de procédure à suivre par les services de police dans le cadre de l'accès indirect aux données à caractère personnel qu'ils traitent dans la banque de données nationale générale dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire et de police administrative (M.B. 15/10/2013), article 3. Les règles concrètes sont décrites dans une annexe confidentielle à cette Circulaire.