

**AVIS N° 21 / 1997 du 11 septembre 1997.**

*N. Réf. : 10 / A / 1997 / 026*

**OBJET : Projet de convention bilatérale relative à la coopération policière**

---

La Commission de la protection de la vie privée,

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

Vu la demande d'avis du Président du Service Général d'Appui Policier du 12 août 1997;

Vu le rapport de M. B. DE SCHUTTER;

Emet, le 11 septembre 1997, l'avis suivant :

1. Dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale, les autorités envisagent de conclure une série de conventions bilatérales en matière de coopération policière. Au cours des discussions du projet de texte relatif à de telles conventions en Commission de la Justice du Sénat (2 juillet 1997), ses membres ont décidé de demander l'avis de la Commission de la protection de la vie privée, étant donné qu'une partie importante du projet concerne le traitement de données à caractère personnel.

La demande d'avis, accompagnée du projet de convention, a été transmise à la Commission par le Président du Service Général d'Appui Policier (SGAP), le 12 août.

## **I. OBJET DU PROJET DE CONVENTION :**

---

2. Ce projet est né du constat que la criminalité organisée internationale, en particulier la traite internationale des êtres humains, les migrations illégales et le trafic de stupéfiants, représente une menace grave pour l'Etat, son fonctionnement institutionnel, l'ordre public et la santé. Considérant dans son préambule que la seule harmonisation des législations nationales des parties contractantes ne suffit pas pour combattre ces comportements criminels, le projet vise à organiser et à structurer la coopération policière bilatérale, principalement grâce à l'échange et au traitement d'informations en vue de prévenir et de combattre ces comportements délictueux.

On songe à conclure très prochainement de telles conventions avec des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, et avec le Maroc entre autres. En complément des accords de coopération existants dans le cadre de l'Union européenne (Schengen, Europol), voire dans un cadre plus large (Interpol), un réseau de conventions bilatérales contribuerait donc à renforcer l'efficacité de l'approche répressive des délits graves dont le projet établit une liste non exhaustive à l'article 2, alinéa 2.

### **3. Domaines de coopération**

Les parties contractantes s'engagent à s'accorder mutuellement la coopération la plus large possible en matière de "coopération policière", et ce, dans le domaine de la répression, la prévention et la poursuite des délits graves (article 2). La coopération concerne également la recherche de personnes disparues, l'identification de cadavres et la recherche d'objets perdus ou disparus (article 3). Par "coopération", il faut entendre entre autres, outre l'assistance technique, l'échange d'expériences et l'assistance dans le domaine de la formation professionnelle, l'échange d'informations dans les domaines ressortissant à la compétence des services de police et de l'immigration (article 4).

### **4. Echange d'informations**

La convention prévoit également l'échange de toutes les informations pertinentes et importantes (article 5), ainsi que la possibilité d'établir des contacts permanents par l'intermédiaire d'officiers de liaison (articles 5 et 10). Une assistance est accordée aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables, dans le respect du droit national et dans les limites des compétences des services de police du pays concerné, pour autant que cette assistance ne soit pas réservée aux autorités judiciaires du pays requis (article 6). Bien que l'assistance soit généralement fournie à la suite d'une demande, chaque partie contractante peut apporter son assistance sans y avoir été invitée (article 6, alinéa 2). Les informations fournies ne peuvent être utilisées aux fins d'apporter la preuve des faits incriminés qu'après une demande d'entraide judiciaire conformément aux dispositions internationales applicables (article 7). Les organes de contrôle chargés dans chaque pays de la coopération policière internationale servent de plaque tournante des échanges. Exceptionnellement, les services de police peuvent entrer directement en contact (article 8). La confidentialité nécessaire des informations est assurée. Les degrés de sécurité sont ceux imposés par Interpol (article 9).

En outre, il convient de souligner que la coopération ne s'applique pas aux délits politiques et militaires ou lorsqu'elle s'avère contraire aux dispositions légales du pays requis. L'assistance peut être refusée lorsqu'il s'agit de délits connexes aux délits politiques ou militaires ou lorsqu'elle pourrait menacer la souveraineté, la sécurité, l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels de l'Etat (article 13). Enfin, un train de dispositions est prévu en ce qui concerne d'autres modalités de coopération (par exemple, la formation), ainsi que des dispositions classiques en droit des traités (règlement des différends, entrée en vigueur, etc).

## 5. La protection des données à caractère personnel (article 11 et suivants)

Le projet examine la protection des données à caractère personnel sous deux angles.

### 5.1. les normes nationales

L'article 11, alinéa 1er du projet de texte dispose que les traitements de données à caractère personnel sont soumis aux législations nationales respectives de chaque Partie Contractante. En ce qui concerne la Belgique, il s'agit donc de la loi du 8 décembre 1992 et de l'arrêté royal (n° 8) déterminant les fins, les critères et les conditions des traitements autorisés de données visées à l'article 8 de la loi du 8 décembre 1992 (données judiciaires et policières). Bien que l'article 22 de la loi permette de soumettre le flux transfrontière de données à une interdiction, une autorisation préalable ou une réglementation, et ce, par le biais d'un arrêté royal, moyennant avis de la Commission, et en tenant compte des obligations internationales, aucune mesure d'exécution n'a été prise à ce jour. A la lumière de l'article 12 de la Convention n° 108, ceci serait synonyme de liberté d'exportation des données, à moins que notre législation ne prévoit une réglementation spécifique pour certaines catégories de données à caractère personnel, sauf si la réglementation de l'autre partie apporte une protection équivalente (article 12, alinéa 3 a).

Or, l'arrêté royal (n° 8) prévoit une telle réglementation spécifique pour des données policières et judiciaires. Son article 1er, alinéa 2 autorise la communication de données à des services de police étrangers dans le cadre d'une convention liant notre pays. Il est cependant essentiel - en l'absence de protection équivalente - que les conditions soient remplies (restriction des données, condition de nécessité, danger grave et imminent ou répression d'un crime ou d'un délit).

Le Roi arrête, après avis de la Commission, la liste des pays offrant une équivalence de protection. Aucune mesure d'exécution n'a été prise à ce jour.

### 5.2. les normes de la convention (en projet)

Le préambule du projet fait explicitement référence au cadre de protection juridique général élaboré au sein du Conseil de l'Europe, à savoir la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et la Convention n° 108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Bien que la Commission approuve pleinement ce fondement, la pratique nous incite à nous demander dans quelle mesure cette déclaration de principe peut être effectivement mise en oeuvre aujourd'hui. Il convient tout d'abord de constater un manque de concordance entre les versions dans les deux langues nationales. La version néerlandaise parle de "internationale overeenkomsten die ondertekend zijn door de twee Staten" alors que la version française, qui d'après nos informations, est le texte source, parle des "engagements internationaux souscrits par les deux Etats". Cette dernière version est nettement plus catégorique et ne peut en effet être interprétée que comme un lien juridique entre les Parties établi par ces deux conventions.

Force est de constater que presque tous les Etats d'Europe centrale et de l'Est sont aujourd'hui membres du Conseil de l'Europe, sont parties à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et reconnaissent le droit de recours individuel (Albanie, Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, République ex-Yougoslave de Macédoine). Les exceptions - et non des moindres - sont la Fédération de Russie, la Croatie, la Moldavie et l'Ukraine qui ont signé la Convention sans l'avoir ratifiée (à ce jour).

Plus important encore, on remarque qu'aucun des pays précités n'est lié par la Convention n° 108 en matière de protection des données à caractère personnel. A ce jour, seules la Hongrie et la Roumanie ont signé cette Convention (situation au 19/08/97). Lorsque l'on sait que cette signature n'entraîne aucune obligation contraignante sur le plan international, cet état de fait incite à la plus grande prudence. De plus, le problème est d'autant plus grave pour les pays candidats qui ne font pas partie du champ *ratione loci* du Conseil de l'Europe.

On peut dès lors s'attendre soit à ce que la plupart de ces pays ne possèdent à ce jour aucune législation adéquate de protection de la vie privée, soit à ce que la législation existante ne puisse être considérée comme équivalente qu'après analyse.

C'est pourquoi la Commission est d'avis qu'une convention bilatérale en matière de coopération policière impliquant le traitement de données à caractère personnel doit être soumise  
- à la condition préliminaire que les deux parties contractantes soient juridiquement liées par les (dispositions des ) deux conventions du Conseil de l'Europe.  
- à l'obligation que l'autre Partie Contractante figure dans la liste prévue par l'arrêté royal (n° 8), article 1er in fine.

Si cette dernière condition n'est pas remplie, il y a lieu de respecter scrupuleusement les conditions restrictives prévues à l'alinéa 2 de cet article.

5.3. La Recommandation R(87)15 visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police du Conseil de l'Europe constitue un fil conducteur tout aussi important pour contrôler les dispositions d'une convention relative au traitement de données à caractère personnel dans des matières policières. L'article 11, alinéa 2 fait d'ailleurs explicitement référence à la Convention n° 108 et à la Recommandation R(87)15. Toutefois, l'obligation d'en respecter les dispositions se limite à la protection des données en cas de transmission ! (niveau de protection-transmission). Ni la Convention n° 108 (article 7), ni la Recommandation R(87)15 ne se livrent à une interprétation approfondie du principe de sécurité.

Il serait par conséquent préférable d'étoffer de manière explicite le principe de protection (par exemple, l'utilisation du chiffrement), et ce, certainement compte tenu de la possibilité de transmission (article 12).

La Commission estime que le début de l'article 11 (Protection des données à caractère personnel) doit non seulement faire référence à l'applicabilité des législations nationales respectives (alinéa 1er) mais qu'il convient également qu'à l'alinéa 2, les deux Parties s'engagent à s'inspirer des dispositions des deux textes du Conseil de l'Europe dans le cadre du "traitement des données à caractère personnel en application de la présente Convention" (et non plus seulement la transmission) comme engagement général en matière de protection de la vie privée.

5.4. Tant les textes nationaux que les textes européens peuvent fournir le cadre obligatoire de tout traitement.

#### 5.4.1. Le principe de finalité :

Les finalités du traitement des données doivent être connues. On peut déduire des articles 2 et 6 que le traitement des données s'effectue dans le cadre de la "coopération policière" bilatérale visée, en vue de prévenir, poursuivre et réprimer des faits punissables ou de prévenir des menaces pour l'ordre et la sécurité publics.

Il convient toutefois de constater que l'article 6 prévoit deux modalités, à savoir l'alinéa 1er, une assistance mutuelle en matière de prévention et de recherche des faits punissables et, à l'alinéa 2, la communication d'informations à l'initiative d'une des parties en matière de prévention et de répression d'infractions (et non pas d'"overtredingen", « contraventions », comme dans la version néerlandaise) ainsi que de prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics, étant entendu que cette communication doit se faire dans le respect du droit national du pays requis.

Il convient également de clarifier les notions utilisées dans ce deuxième alinéa. S'agit-il d'infractions différentes de celles prévues à l'article 2? Qu'entendent les Parties contractantes par "ordre et sécurité publics" ?

En outre, aux termes de l'article 7, les informations ne peuvent être utilisées comme moyen de preuve qu'après une demande d'entraide judiciaire conformément aux dispositions internationales applicables, mais cette restriction ne concerne que les "informations sollicitées". Doit-on en déduire que cette disposition ne s'applique pas aux informations fournies spontanément ? La Commission est d'avis que le prescrit de l'article 7 s'applique à toute information fournie par l'autre Partie Contractante.

5.4.2. Il est évident que les finalités de prévention, de recherche et de répression font partie des finalités légitimes et justifiées du travail de police. Le principe de légitimité est dès lors respecté.

5.4.3. L'article 11, alinéas 3 a et 3 g, établit le principe de conformité. En principe, les données ne peuvent être utilisées qu'aux seules fins prévues par la Convention, et seulement pour les finalités spécifiques déterminées par la Partie qui les fournit et dans le respect des conditions imposées par cette partie. Selon la Commission, cette précision offre suffisamment de garanties.

En revanche, on prévoit la possibilité d'utiliser les données à d'autres fins, moyennant l'autorisation préalable de la partie qui les transmet et dans le respect de la législation de la partie destinataire. En dépit de ces garanties -dont la dernière doit être appréciée à la lumière de législations quasi inexistantes dans certains pays partenaires potentiels (cf. 5.1.), la Commission estime que cette extension possible de l'utilisation suggérée par cette formulation est contraire au principe de conformité. Jusqu'où vont les "autres finalités" ? S'agit-il d'analyses de profils, d'analyses statistiques ou de l'administration publique ? Comment le citoyen est-il informé ? Les autres finalités ne sont-elles pas de nature policière et dans ce cas, comment peut-on les rendre conformes à l'arrêté royal (n° 8) ?

5.4.4. Le principe de collecte limitée (obtention et traitement loyaux et légitimes) ne pose aucun problème. Il concerne des données déjà traitées au niveau national où ce principe a produit tous ses effets.

5.4.5. Le principe de proportionnalité figure en partie tant à l'article 5 (données pertinentes) qu'à l'article 11, alinéa 3 c (exactes). Force est toutefois de constater qu'il n'apparaît nulle part que les données doivent également être complètes et ne peuvent pas être conservées plus longtemps que nécessaire. Ce sont des principes fondamentaux de la protection de la vie privée : une transmission de données incomplètes peut donner une image faussée de la personne concernée. La Commission est d'avis qu'il serait opportun d'imposer également en cas de transmission, une condition de limite dans le temps conformément à un principe général à reprendre à l'alinéa 3 (par exemple, "la Partie Contractante qui transmet les données peut imposer une limite de temps"). La Commission estime que ces deux éléments devraient figurer de manière explicite dans le texte.

Si la Partie qui transmet les données constate que des données incorrectes ou qui n'auraient pas dû l'être ont été fournies, elle doit en informer immédiatement l'autre Partie Contractante, cette dernière étant face à deux options: soit corriger ou détruire lesdites données, soit "mentionner que ces données sont incorrectes ou n'auraient pas dû être transmises". La Commission est d'avis que ce dernier membre de phrase de l'article 11, alinéa 3 c doit être supprimé. Des données incorrectes ou transmises illégalement ne peuvent plus être considérées comme des informations "exploitables". La correction ou la suppression sont les seules possibilités acceptables. L'obligation que les données soient complètes doit figurer dans le texte, de même que celle de signaler toute correction ou suppression à toutes les instances qui reçoivent communication des données en vertu de l'article 11, alinéa 4.

5.4.6. La limitation de la publicité des données est prévue par l'article 11, alinéa 4. Les données ne peuvent être transmises qu'aux seuls services et autorités de police et de l'immigration, ce qui est conforme au principe de finalité. La communication des données à d'autres services est toutefois possible moyennant autorisation préalable de la Partie qui les fournit. La Commission estime qu'il convient de restreindre de manière plus stricte cette extension. La transmission doit rester limitée aux instances poursuivant la même finalité, et qui agissent dans ce cadre. En outre, ceci doit être lu en relation avec l'article 11, alinéa 3 b qui traite de l'utilisation des données. Seuls les autorités judiciaires, les services et les instances qui assurent une tâche ou remplissent une fonction dans le cadre des finalités de la Convention peuvent utiliser les données. Il eût peut-être été utile d'y ajouter : "dans les conditions prévues par la présente Convention" (par exemple, pour rappeler l'applicabilité de l'article 7). L'échange prévu des listes d'utilisateurs constitue une garantie supplémentaire.

5.4.7. Le contrôle du principe de publicité, droit d'information fondamental du citoyen quant à l'existence d'un traitement, se fera dans un premier temps par le biais du droit national, qu'il s'agisse d'un traitement distinct (déclaration) ou d'un traitement existant (mention des pays destinataires possibles dans les rubriques de déclaration). On peut recourir ici aux possibilités de contrôle nationales (consultation du registre, contrôle individuel, etc.). De plus, le projet prévoit que la transmission et la réception de données doivent être enregistrées, et que les listes des autorités et services autorisés à consulter les enregistrements doivent être transmises (article 11, alinéa 3e). La Commission n'a aucune remarque à formuler à ce sujet.

5.4.8. L'article 11, alinéa 3 f, permet le respect du principe de la participation individuelle. Cet article consacre également le principe de "forumshopping", comme dans la Convention Schengen. En tout cas, l'autorisation de communiquer doit être demandée à l'Etat qui transmet les données. La Commission estime que cette règle est en principe suffisante. S'il s'agit uniquement de "demander", et non d'obtenir l'autorisation, il serait plus clair de parler « d'informer immédiatement ». La formulation de l'article 109 ( "que si elle a préalablement donné à la Partie Contractante signalante l'occasion de prendre position") peut également aider à clarifier la formulation.

L'article 11, alinéa 3 c dispose en outre qu'il faut procéder à la correction ou à la destruction des données si l'on constate, à la suite d'une demande de la personne concernée, l'inexactitude des données ou la transmission inutile de celles-ci. Les mêmes remarques que celles formulées au point 5.4.5 s'appliquent ici.

La Commission estime que, moyennant cette adaptation, ces conditions sont remplies. Une Partie ne peut en outre se décharger de la responsabilité qui lui incombe à l'égard des individus conformément à son droit national en cas de transmission de données incorrectes par l'autre Partie (article 11, alinéa 3 d).

5.4.9. Le principe de responsabilité et de sécurité se retrouve à l'article 11, alinéa 2, en ce qui concerne la transmission des données (cf. ci-avant sous 5.2.). A ceci s'ajoute le prescrit de l'article 9 qui fait référence à l'obligation de garantir le degré de confidentialité souhaité par l'Etat qui transmet les données et aux degrés de sécurité utilisés par Interpol. Enfin, l'applicabilité générale des législations nationales respectives (article 11, alinéa 1er) constitue également une garantie. Il eût peut-être été utile de prévoir aussi l'échange de la liste des services et personnes responsables de la sécurité des données.

L'article 12 doit également être reformulé. Il donne l'impression que les officiers de liaison ne sont pas liés par le transfert de données vers d'autres pays. Il va de soi que la législation nationale est à tout le moins d'application. Une meilleure formulation eût en effet été: "Si .... prévu à l'article 10, les dispositions du présent Titre s'appliquent également".

5.5. L'article 11, alinéa 5 prévoit la désignation d'une autorité de contrôle dans chaque Etat partie, à titre de mécanisme de contrôle indépendant de protection de la vie privée. Cette autorité veille aussi à l'application et à l'interprétation de la Convention en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel. Les autorités de contrôle nationales peuvent également coopérer. La Commission souscrit à cette disposition qui se situe dans le prolongement de sa mission dans le cadre de la loi du 8 décembre 1992 à l'égard notamment des traitements de données policières.

## **CONCLUSION :**

Du point de vue de la protection de la vie privée, la Commission estime que le projet nécessite encore un certain nombre d'adaptations. La prudence est donc de rigueur, surtout à la lumière des disparités de législation des différents partenaires supposés, voire de leur manque d'expérience en matière de protection des données. Bien que le projet accorde déjà une attention particulière à l'aspect protection de la vie privée, les amendements ou modifications proposés peuvent améliorer le niveau de protection de l'individu.

Vu la mission de la Commission dans le cadre du contrôle de l'équivalence en matière de protection de la vie privée, conformément à l'arrêté royal (n° 8) et étant donné que chacune des conventions à conclure produira des effets juridiques, elle s'attend à devoir émettre un avis sur chacune d'elles. Le présent avis permettra peut-être de faciliter la procédure.

Le secrétaire

Le président

(sé)J. PAUL.

(sé)P. THOMAS