



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Evaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

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

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, Madame Annelies Verlinden (ci-après « la ministre » ou « le demandeur »), reçue le 14 septembre 2022 ;

Émet, le 21 octobre 2022, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. La ministre a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant les articles 5, 10 à 18, 20 à 30, 35 à 38 et 47 d'un avant-projet de loi *relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics* (ci-après, « **le Projet** »). Cette demande a également été adressée par le demandeur à l'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après, « **le COC** »), et l'Autorité l'a communiquée aux Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité et Comité permanent de contrôle des services de police (ci-après, les « **Comité R** » et « **Comité P** »), dans le cadre de l'article 54/1 de la LCA.

2. Dans une version antérieure, le Projet a déjà été soumis au COC, à l'Autorité ainsi qu'aux Comité R et P, qui se sont positionnés dans les avis suivants :
 - Comités permanents R et P, avis n° 003 CPR-CPP-ACC/2020 du 17 septembre 2020, *Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics – OCAM* ;
 - Comité R, avis n° 001/CPR-ACC/2020 du 30 octobre 2020, *Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics – VSSE et SGRS* ;
 - COC, avis n° DA190013 du 17 juin 2019, *relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction Evaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics* ;
 - Autorité de protection des données, avis n° 133/2019 du 3 juillet 2019, *concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction Evaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics* (ci-après, « **l'avis n° 1 de l'Autorité** ») ; et avis n° 84/2020 du 11 septembre 2020, *relatif à une proposition de loi modifiant diverses dispositions concernant l'approche administrative et portant création d'une direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics* (ci-après, « **l'avis n° 2 de l'Autorité** »)¹.

3. L'Autorité se réfère à ses avis nos 1 et 2 concernant la contextualisation du Projet. Cela étant précisé, le **Projet soumis pour avis est significativement adapté de telle sorte que l'Autorité en réalise une nouvelle analyse complète**. Sur le plan général, le présent Projet a principalement pour objectif de permettre aux communes la mise en œuvre d' « *enquêtes d'intégrité* » en vue de

¹ Entre-temps, l'Autorité a également été saisie d'une autre version du Projet qui toutefois, n'ayant pas été approuvée par le Conseil des ministres, n'a pas été analysée.

lutter contre certaines formes de criminalité grave et de recourir, dans ce contexte, à l'éventuel appui d'une nouvelle autorité administrative : la « *Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics* » (ci-après, « **la DEIPP** »). A la différence des projet et proposition précédemment soumis pour avis à l'Autorité, entre autres, le rôle désormais réservé à la DEIPP se limite au contexte de l'enquête d'intégrité éventuellement réalisée par les communes dans le cadre d'un nouvel article 119^{ter} de la Nouvelle loi communale (ci-après, « **NLC** ») que porte le Projet². Et sur le plan conceptuel, celui-ci est désormais tourné vers « *l'approche administrative* » en matière de « *criminalité déstabilisante* », dont il sera question au titre de la finalité du projet.

4. La partie du présent avis réservée à l'examen du Projet est structurée comme suit :

II.1. Eléments principaux du projet et ingérence importante dans les droits et libertés	4
II.2. La finalité de l'enquête d'intégrité	10
II.3. Catégories de personnes concernées par l'enquête d'intégrité	18
II.4. Initiation, périodicité et fin de l'enquête d'intégrité	22
II.5. Catégories de données traitées.....	25
II.5.1. Enquête d'intégrité avec avis de la DEIPP – données collectées par la DEIPP et communiquées à la commune.....	25
II.5.2. Enquête d'intégrité réalisée par la commune via ses propres moyens	28
II.5.3. Mise à jour et exactitude des données traitées.....	30
II.5.4. Avis de la DEIPP	31
II.5.6. Mission d'analyse de la DEIPP	31
II.5.7. Données concernant d'autres personnes qui ne peuvent pas être l'objet de l'enquête d'intégrité.....	34
II.6. Sources des données traitées par la commune	34
II.7. Responsables du traitement	38
II.8. Durée de conservation des données traitées	41
II.8.1. Traitement des données par la DEIPP	41
II.8.2. Traitement des données par la commune	43
II.9. Mesures techniques et organisationnelles.....	44
II.10. Limitations des droits des personnes concernées	46
II.11. Communication des données à d'autres fins, à d'autorités publiques	51
II.12. Coopération internationale	52

² Voir l'article 35 du Projet et plus généralement le titre 4 du Projet, concernant les modifications apportées à la NLC. A la différence des projet et proposition précédents, dont question dans les avis nos 1 et 2 de l'Autorité, le présent Projet ne concerne plus l'attribution des marchés publics conformément à la loi du 17 juin 2016 *relative aux marchés publics*, l'attribution des contrats de concession conformément à la loi du 17 juin 2016 *relative aux contrats de concession* et enfin, l'attribution des subventions conformément à l'arrêté royal du 31 mai 1933 *concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations*.

II. Examen

II.1. Éléments principaux du projet et ingérence importante dans les droits et libertés

5. Le Projet met en place des processus et traitements de données permettant aux communes de lutter contre la « *criminalité déstabilisante* »³, en octroyant de nouvelles compétences, au terme d'une « *enquête d'intégrité* », au **collège des bourgmestres et échevins ou au collège communal, sur proposition du bourgmestre** : celle de refuser, suspendre ou abroger un permis d'établissement ou d'exploitation, et celle de procéder à la fermeture d'un établissement, d'une exploitation⁴.
6. Pour que la commune jouisse du pouvoir de mettre en œuvre une telle enquête, à l'égard d'un secteur et des activités économiques concernés, ceux-ci devront être visés par un **arrêté royal** (adopté en Conseil des ministres)⁵ d'une part, et par un **règlement communal de police** en vue de prévenir et de combattre la criminalité déstabilisante d'autre part⁶. A cette fin, le conseil communal doit motiver l'adoption de son règlement et réaliser une analyse de risques préalable⁷. Le Projet ne prévoit pas que des données à caractère personnel pourront être traitées dans le cadre de la réalisation de cette analyse de risques⁸. L'enquête d'intégrité quant à elle, est menée sous l'autorité et la responsabilité du **bourgmestre**⁹, et est réalisée à l'aide d'un « *fichier communal d'enquêtes d'intégrité* » (ci-après, « **FCEI** »). Ce dernier fichier a pour conséquent pour finalité la réalisation d'enquêtes d'intégrité¹⁰.
7. Dans ce contexte, la **DEIPP**, placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice¹¹ se voit principalement attribuer deux compétences. **Une première compétence** consiste à élaborer une « *analyse de risques des secteurs et activités économiques au sein desquels la criminalité déstabilisante peut se manifester* »¹², dans laquelle doit se trouver un « *avis non contraignant* » (au ministre de l'Intérieur) concernant les secteurs et activités économiques qui peuvent

³ Voir les considérants nos 34-36.

⁴ Article 119ter, §§ 8 et 9, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

⁵ Article 6, § 3, du projet, et article 119ter, § 1^{er}, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

⁶ Article 119ter, § 1^{er}, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

⁷ Article 119ter, § 1^{er}, al. 1er, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

⁸ Voir antérieurement le considérant n° 16 de l'avis n° 2 de l'Autorité.

⁹ Article 119ter, § 2, al. 3, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

¹⁰ Il ne s'agit pas « *de se faire une idée de certains exploitants* » comme l'indique l'exposé des motifs du projet lorsqu'il traite de la durée de conservation des données, p. 50. **Cette mention devrait par conséquent être supprimée.**

¹¹ Article 4 du Projet.

¹² Article 6 du Projet.

être soumis à une enquête d'intégrité (ci-après, « **la mission d'analyse de la DEIPP** »)¹³. Cette compétence appelle d'emblée les trois remarques suivantes.

8. Premièrement, l'avis rendu par la DEIPP est en fait partiellement contraignant dans la mesure où selon l'intention de l'auteur du Projet, le Roi n'est pas compétent pour définir des secteurs et activités au sujet desquels la DEIPP n'aurait pas réalisé d'analyse de risques. **L'Autorité est d'avis que le dispositif du Projet doit être clarifié en ce sens**¹⁴.
9. Deuxièmement, l'article 6, § 1^{er}, al. 3, du Projet dispose que « *L'analyse de risques peut être classée conformément à la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité* »¹⁵. Interrogé quant aux hypothèses concrètes qui seraient visées par cette hypothèse, le demandeur a répondu ce qui suit : « *Dit valt onder de beoordelingsbevoegdheid van de DIOB*¹⁶ ». ».
10. Compte-tenu de l'importance de l'analyse de la DEIPP dans la motivation de l'autorisation de la soumission d'un secteur économique à des enquêtes d'intégrité (une partie significative de la justification de l'ingérence), **L'Autorité est d'avis que le Projet devrait prévoir que lorsque la DEIPP décide de classer son analyse, elle doit également en réaliser une version déclassifiée. C'est en effet sur la base de cette analyse que le Roi justifiera quant au fond, la possibilité de soumettre un secteur économique à des enquêtes d'intégrité** : la justification du dispositif repose au premier chef sur l'analyse qui sera réalisée par la DEIPP. Soustraire cette analyse à la transparence a pour effet d'empêcher la discussion publique relative à la proportionnalité des mesures envisagées. L'Autorité est toutefois consciente du fait que, *selon la raison qui aura justifié la classification*, la version déclassifiée de l'analyse de risques est susceptible, par définition, de ne pas contenir certains éléments pertinents dans l'évaluation de la nécessité de retenir un secteur économique dans l'arrêté royal. Ceci devra être gardé à l'esprit lors de la prise en considération de cette analyse déclassifiée.
11. Enfin troisièmement, dès lors que le dispositif du Projet ne vise **que des activités économiques, l'exposé des motifs**, qui prévoit que « *L'objectif de l'analyse des risques est d'obtenir une image*

¹³ Bien que l'exposé des motifs ne se réfère explicitement à l'OCAM (Organe de Coordination de l'Analyse de la Menace, instauré par la loi du 10 juillet 2006 *relative à l'analyse de la menace*) que sur un point anecdotique eu égard au fond du projet, force est de constater que *mutatis mutandis*, la DEIPP semble être, du moins dans une certaine mesure, à la criminalité déstabilisante, ce que l'OCAM est à, en substance, l'extrémisme et au terrorisme.

¹⁴ L'Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir si le fait que le l'avis était non-contraignant impliquait que le Roi était compétent pour identifier des secteurs et activités au sujet duquel la DEIPP n'aurait pas réalisé d'analyse de risque. Celui-ci a répondu ce qui suit : « *Neen. Artikel 6, §3 bepaalt immers dat de Koning, rekening houdend met het advies waarvan sprake (het advies is een onderdeel van de risicoanalyse, cf. art. 6, §2, tweede lid), bij een in Ministerraad overlegd besluit de economische sectoren en activiteiten bepaal[t] op basis waarvan een politieverordening kan worden uitgevaardigd* ».

¹⁶ « Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen ».

précise et détaillée des activités économiques et non économiques qui sont visées à un moment donné par le crime organisé et la criminalité déstabilisante pour couvrir leurs activités criminelles » (souligné par l'Autorité)¹⁷, **doit être adapté et mis en concordance avec le dispositif**.

12. Dans le cadre **d'une seconde compétence**, lorsque la commune (le bourgmestre) estime que l'enquête d'intégrité menée à son niveau (c.-à-d., sur la base des données que la commune peut traiter sur la base de ses propres moyens), ne fournit pas suffisamment d'informations pour la prise d'une décision motivée, à titre subsidiaire, celle-ci *peut* demander un avis à la DEIPP (ci-après, « **la mission d'avis de la DEIPP** »)¹⁸. La commune *doit* néanmoins demander cet avis lorsqu'elle envisage de refuser, suspendre ou abroger le permis concerné, ou de fermer l'établissement concerné¹⁹. Autrement dit dans une première phase, c'est systématiquement au niveau de la commune qu'est menée l'enquête d'intégrité et que sont collectées des données.
13. **Commune et DEIPP** disposent, en vertu du Projet, de **pouvoirs propres de collecte/traitement de données à caractère personnel**²⁰.
14. Notamment, aux fins de l'exécution des missions de la commune et de la DEIPP dans le cadre du Projet, des **systèmes d'information** sont mis en place. Un « *Registre Central des Enquêtes d'Intégrité en vue de l'approche administrative de la criminalité déstabilisante* » est créé (ci-après, « **le RCEI** »)²¹ au niveau de la DEIPP. Lors des enquêtes d'intégrité, la commune doit systématiquement consulter le RCEI (requête « *hit/no hit* ») et en cas de « *hit* », la (ou les) décision(s) pertinente(s) (de l'autre commune concernée) lui sont transmises dans le cadre de sa propre enquête. Chaque commune doit en outre créer un « *fichier communal d'enquête d'intégrité* » visant à assurer la gestion des enquêtes d'intégrité (ci-après, « **le registre communal** »)²².
15. Déjà dans son avis n° 1, l'Autorité constatait au considérant n° 59 que « *les mesures instaurées par le projet engendrent une ingérence extrême dans la vie privée* ». L'Autorité entend de nouveau insister sur **l'ingérence particulièrement importante** que le Projet entraîne dans les droits et libertés des personnes concernées et ce, pour les raisons suivantes²³ :

¹⁷ P. 15.

¹⁸ Article 20 du projet et article 119ter, § 7, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Voir notamment pour la commune, l'article 119ter, § 6, en projet de la NLC (article 35 du Projet), et pour la DEIPP, l'article 21 du Projet.

²¹ Articles 7 et 10 et s. du projet. L'Autorité remarque en passant que **dans l'article 10, al. 1^{er}, du projet, les termes « Registre Central des Sanctions Administratives » doivent être remplacés par les termes « Registre Central des Enquêtes d'intégrité »**.

²² Article 119quinquies, § 1er, en projet de la NLC (article 37 du Projet).

²³ Ce considérant est sans préjudice des commentaires qui sont effectués ultérieurement au sujet des différents éléments mis en avant.

- Est concernée dans son acception la plus large **toute activité consistant à offrir des biens et des services** sur un marché ; et les établissements accessibles au public sont définis comme « *tout lieu auquel d'autres personnes que le gestionnaire et les personnes qui y travaillent ont accès, soit parce qu'elles sont censées avoir habituellement accès à ce lieu, soit par ce qu'elles y sont autorisées sans y avoir été invitées de façon individuelle* »²⁴. Autrement dit, le champ d'application du Projet est très large ;
- **L'analyse de risques de la DEIPP**, sur la base de laquelle le Roi pourra déterminer quels secteurs peuvent être l'objet d'une enquête d'intégrité est susceptible d'être **classifiée** alors que celle-ci est à la base de la motivation pour laquelle des enquêtes d'intégrité peuvent être initiées dans un secteur particulier²⁵ ;
- L'enquête d'intégrité porte sur les **personnes chargées en droit ou en fait de l'exploitation** (ci-après, « **l'exploitant** ») mais encore, **peut être étendue**²⁶ moyennant motivation et lorsque ces personnes « *ont commis* » certains faits punissables, **à d'autres personnes**, à savoir : les personnes sur lesquelles l'exploitant a exercé des fonctions de direction, les personnes qui ont une « *position dominante* » à l'égard de l'exploitant, les personnes qui ont « *directement ou indirectement* » « *fourni* » « *des avoirs* » à l'exploitant, et enfin, les personnes « *impliquées en droit dans l'exploitation* »²⁷. Ainsi le champ d'application de l'enquête d'intégrité elle-même est susceptible d'être très large ;
- **Les conséquences de l'enquête d'intégrité peuvent avoir un impact important sur ces catégories de personnes concernées, en sus de l'ingérence automatique créée par le traitement lui-même**²⁸. En effet, l'activité économique envisagée ou exercée ne pourra pas ou plus l'être. Non seulement ceci implique un impact direct sur la liberté

²⁴ Article 2, 3° et 6° du Projet. L'exposé des motifs (pp. 10-11) précise ce qui suit à ce sujet : « *Il s'agit d'endroits où est prévue une organisation formelle d'adhérents, permettant à un large public qui souhaite obtenir le droit d'accéder à l'établissement, d'en devenir membre (par exemple, club de fitness avec abonnement, salon de massage avec abonnement, clubhouse avec adhésion, etc.), et d'endroits auxquels l'accès est possible sans invitation individuelle (par exemple, horeca, magasin de nuit, clubhouse sans adhésion, bar à champagne). En limitant le champ d'application de la loi à ces établissements accessibles au public et donc ouverts au public, la vie privée est protégée autant que possible.*

L'activité économique' est définie de manière large, à savoir toute activité consistant à fournir des biens ou des services sur un marché donné (cette définition provient aussi des arrêts de la Cour de Justice). Les asbl ou associations qui proposent des biens ou services et qui sont actifs dans des établissements accessibles au public, relève donc du champ d'application de la loi » (souligné par l'Autorité).

²⁵ Voir le considérant n° 7.

²⁶ A ce sujet, voir les considérants nos 38-45.

²⁷ Article 119ter, § 5, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

²⁸ Au considérant n° 59 de son avis n° 1, l'Autorité énonçait ce qui suit « *On est confronté à un scénario dans lequel une personne, sans qu'il n'y ait dans son chef la moindre indication d'un comportement criminel, est soumise à une enquête d'intégrité simplement parce que le secteur dans lequel elle est active ou souhaite l'être est qualifié de risqué pour les activités criminelles* ». Et seront potentiellement communiquées au bourgmestre et au personnel pertinent de la commune une série d'informations relatives à l'exploitant et à d'autres personnes (relations professionnelles présentes, passées, voire privées), même lorsque sont en cause des faits punissables insuffisants pour fonder une décision de suspension, fermeture, etc. D'où l'application du principe de minimisation des données sera particulièrement importante dans le cadre du Projet, voir les considérants nos 60, 70, 87-88 et 108.

d'entreprendre et les moyens de subsistance de l'exploitant²⁹, mais en outre, compte-tenu de la portée *ratione personae* de l'enquête d'intégrité, juste évoquée, le Projet est également susceptible d'avoir un impact sur les conditions de l'accès à l'emploi dans les secteurs concernés³⁰, et dans la vie privée même de l'exploitant (relations personnelles, etc.) ;

- Bien que les « **faits punissables** »³¹ à rechercher dans ces catégories de personnes concernées³² soient listés limitativement dans 27 catégories ciblées dans le Projet³³, les faits pris en considération dans l'enquête d'intégrité **ne nécessitent pas d'avoir donné suite à une condamnation pénale pour être considérés comme commis** : l'exposé des motifs précise que peuvent être pris en compte des faits existant réellement et des faits concrets qui ont été constatés avec la prudence requise³⁴.

Et c'est à **l'exploitant de démontrer que la réalité est autre**, lorsque le Projet prévoit que le collègue pourra retirer sa décision (indépendamment des voies de recours) « *lorsque l'exploitant apporte de nouveaux éléments desquels il ressort que les faits allégués, sur lesquels la décision est basée, ne sont pas établis* »³⁵ ;

- A l'égard d'un même exploitant, pour une même activité, l'enquête d'intégrité est susceptible d'être **réitérée dans le temps** en fonction des données qui apparaîtront dans les enquêtes d'intégrités relatives à d'autres personnes³⁶ ;
- **De nombreuses sources de données, issues ou non d'autorités publiques, peuvent être croisées**³⁷. Ainsi, sans préciser à ce stade des développements, les données à caractère personnel traitées peuvent être issues, pour ce qui concerne la DEIPP : de la police intégrée ; du casier judiciaire central ; de la Cellule de Traitement des Informations Financières ; de diverses autorités publiques relevant du SPF Finances ; des administrations sociales et de leurs services d'inspection ; de l'inspection économique ; de l'Office des étrangers ; de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ; de l'Agence fédérale des médicaments et

²⁹ Au considérant n° 48 de son avis n° 1, l'Autorité a déjà mis en avant « *les éventuelles conséquences énormes d'une enquête d'intégrité, à savoir priver la personne concernée de sa source de revenus* » (souligné par l'Autorité).

³⁰ Ainsi, l'exploitant soucieux de limiter tout questionnement possible dans le cadre de l'enquête d'intégrité mènera une politique de recrutement, voire de *screening* particulièrement stricte (sans préjudice de la question de la licéité des pratiques en la matière qui n'est en l'occurrence pas abordée).

³¹ A ce sujet, voir le considérant n° 20.

³² Interrogé à ce sujet, le demandeur a bien confirmé que le standard applicable au faits punissables était le même pour l'exploitant et pour les personnes à qui l'enquête d'intégrité est étendue.

³³ Article 119ter, § 10, al. 5, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

³⁴ A ce sujet, voir le considérant n° 22.

³⁵ Article 119ter, § 12, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

³⁶ Voir l'article 119ter, § 5, dernier alinéa, en projet de la NLC. A ce sujet, voir les considérants nos 52-57.

³⁷ A ce sujet, voir l'article 21 du Projet en ce qui concerne la DEIPP et en ce qui concerne les communes, les considérants nos 89 et s.

des produits de santé ; du Centre d'Information et d'Expertise d'Arrondissement (ci-après, « **CIEAR** ») ; les autorités judiciaires ; les services qui relèvent de la compétence des communautés et des régions.

Pour ce qui concerne les communes, celles-ci peuvent : consulter toutes les base de données accessibles au public, y compris les données rendues publiques sur les réseaux sociaux ; demander l'avis de la police locale ; consulter l'ensemble des bases de données communales et services pertinents propres ; consulter le casier judiciaire ; consulter le RCEI ; consulter le CIEAR ; consulter les autorités judiciaires ; obtenir des informations dans le cadre d'une concertation de cas ; recueillir les données émanant des services administratifs de la commune, des services de la commune exerçant une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation ; et des services publics qui travaillent en partenariat avec la commune ;

- **Le résultat négatif d'une enquête d'intégrité aura un impact sur tout le territoire belge** (voire à l'étranger également). Le résultat d'une enquête d'intégrité pourra être réutilisé par d'autres communes à l'échelle de la Belgique (voire à terme, de l'étranger, compte-tenu des possibilités de coopération internationale³⁸) via le RCEI, comme l'exposé des motifs l'explique clairement³⁹ ;
- Enfin, par son large champ d'application tant en ce qui concerne les secteurs concernés, les personnes concernées et les faits concernés, le **risque de détournement de la finalité poursuivie par le Projet est sérieux** : le contexte du traitement (la commune et les activités économiques locales), la quantité et la nature des données collectées (susceptibles d'être sensibles à l'égard de l'exploitant et de son entourage) impliquent un risque accru de traitement illicite de ces données, en violation du Projet, à des fins politiques (conflits entre adversaires politiques locaux, fuites dans les médias, etc.) ou autres (divulgaration de données de nature à nuire à un exploitant concurrent, etc.).

16. A l'aune de ces remarques concernant le degré d'ingérence causé par le Projet, ce dernier appelle les commentaires suivants. Dans un tel contexte, de nombreuses personnes (les exploitants mais encore, leurs réseaux) sont susceptibles de faire l'objet d'une enquête d'intégrité, s'il est vrai que les mesures techniques et organisationnelles mises en place par le projet (*loggings*, etc.) offrent une certaine protection aux personnes concernées, il n'en demeure pas moins que se pose la question du contrôle

³⁸ Voir l'article 31 du projet et les considérants nos 150-151.

³⁹ « *L'objectif du Registre Central est de fournir à une commune davantage d'informations sur la présence ou l'absence de données pertinentes concernant une personne physique ou morale déterminée, dans le contexte de la criminalité déstabilisante, auprès d'une autre commune.*

De cette manière, il est possible d'éviter de 'forum shopping', où une personne dont le permis a été refusé, suspendu ou abrogé, ou dont l'exploitation a été fermée dans une commune A, tente d'obtenir un nouveau permis dans une commune B, sans que cette commune B n'en ait connaissance » (pp. 17-18).

d'un tel dispositif par l'Autorité. Les moyens de cette dernière nécessitent d'être renforcés afin de permettre le contrôle effectif d'un dispositif d'une telle ampleur⁴⁰.

II.2. La finalité de l'enquête d'intégrité

17. Même s'il conserve une énumération de faits punissables, le présent projet se distingue des projet et proposition précédents en ce que d'une part, il consacre le nouveau concept de « **criminalité déstabilisante** », et d'autre part, n'exige plus que le fait concerné soit « *commis d'une façon organisée* ». Il entend désormais viser la « **participation à l'une des infractions commises** » dont une liste est établie, et plus précisément, la « *participation telle que mentionnée au chapitre VII du Code pénal* »⁴¹. Initialement, le projet soumis pour avis à l'Autorité dans le cadre de son avis n° 1 avait pour finalité « *la prévention de la criminalité grave et organisée* ». Or désormais, la « *criminalité organisée* » devient une catégorie de faits punissables définie à l'article 119ter, § 10, al. 5, 4^o, en projet de la NLC (article 35 du Projet).
18. Concrètement, la finalité du Projet⁴² est déterminée et limitée par **la liste des faits punissables pris en considération, la définition du concept de criminalité déstabilisante et enfin, la condition qui assortit l'exercice de son pouvoir par la commune**, en matière de permis et de fermeture d'exploitation. Ainsi, c'est la prévention et la lutte contre une certaine criminalité qui est à la base du Projet, ainsi que, en lien avec celle-ci, la protection de l'intégrité des pouvoirs publics et la prévention des perturbations (liées à ces activités) qui portent ou peuvent porter atteinte aux structures sociales ou à la confiance qu'elles inspirent. Le caractère déterminé, explicite et légitime de la finalité des traitements prévus par le Projet découleront par conséquent de ces éléments du Projet.
19. Plus en détails à ce sujet, l'article 119ter, § 10, al. 1^{er}, en projet de la NLC dispose que « *Le refus, la suspension ou l'abrogation d'un permis d'établissement ou d'exploitation ou la fermeture d'un établissement conformément aux paragraphes 8 et 9, sur la base de l'enquête d'intégrité, n'est possible que s'il apparaît :*

⁴⁰ Sans préjudice de la compétence du COC.

⁴¹ Voir l'article 119ter, § 10, als. 5 et 6, en projet de la NLC (article 35 du Projet). Quant au chapitre VII *du Livre Ier* (cette référence au Livre Ier doit être ajoutée dans le dispositif du projet) du Code pénal, celui-ci vise les co-auteurs d'un crime ou d'un délit (article 66 du Code pénal), les complices d'un crime ou d'un délit (article 67 du Code pénal), ainsi que enfin, « *Ceux qui, connaissant la conduite criminelle des malfaiteurs exerçant des brigandages ou des violences contre la sûreté de l'Etat, la paix publique, les personnes ou les propriétés, leur auront fourni habituellement logement, lieu de retraite ou de réunion, seront punis comme leurs complices* » (article 68 du Code pénal).

⁴² Ainsi que d'ailleurs, pour partie, les catégories de données traitées. Pour une autre partie en l'occurrence, c'est l'identification des (catégories de) personnes concernées qui est déterminante.

1° s'il existe un risque sérieux démontrable, basé sur des faits ou circonstances, que l'établissement sera exploité pour tirer un avantage, financier ou non, de faits punissables commis antérieurement ; et/ou

2° s'il existe un risque sérieux démontrable, basé sur des faits ou circonstances, que l'établissement sera exploité pour commettre des faits punissables, et/ou ;

3° s'il existe des indices sérieux que des faits punissables ont été commis pour exploiter l'établissement ».

Le risque ou l'indice sérieux identifiable doit être fondé sur des circonstances ou des faits concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence requise »⁴³ (souligné par l'Autorité).

20. Ensuite, « on entend par faits punissables la participation à l'une des infractions commises suivantes :

1° **terrorisme**, visé à l'article 137 du Code pénal ou financement du terrorisme, visé à l'article 3 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces ;

2° **blanchiment d'argent** visé à l'article 2 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces ;

3° **recel**, visé à l'article 505 du Code pénal ;

4° **criminalité organisée**, notamment l'ensemble des infractions commises par une organisation criminelle, visée aux articles 324bis^[44] et 324ter^[45] du Code pénal ;

⁴³ Article 119ter, § 10, al. 1^{er}, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

⁴⁴ « Constitue une organisation criminelle l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée, des crimes et délits punissables d'un emprisonnement de trois ans ou d'une peine plus grave, pour obtenir, directement ou indirectement, des avantages patrimoniaux, (...) ».

Une organisation dont l'objet réel est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux ou qui poursuit exclusivement tout autre but légitime ne peut, en tant que telle, être considérée comme une organisation criminelle au sens de l'alinéa 1^{er} ».

⁴⁵ « § 1er. (Lorsque l'organisation criminelle utilise l'intimidation, la menace, la violence, des manœuvres frauduleuses ou la corruption ou recourt à des structures commerciales ou autres pour dissimuler ou faciliter la réalisation des infractions, toute personne qui, sciemment et volontairement, en fait partie, est punie d'un emprisonnement d'un an à trois ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros ou d'une de ces peines seulement, même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de cette organisation ni de s'y associer d'une des manières prévues par les articles 66 à 69.)

§ 2. Toute personne qui participe à la préparation ou à la réalisation de toute activité licite de cette organisation criminelle, alors qu'elle sait que sa participation contribue aux objectifs de celle-ci, tels qu'ils sont prévus à l'article 324bis, est punie d'un emprisonnement de un an à trois ans et d'une amende de cent [euros] à cinq mille [euros] ou d'une de ces peines seulement.

§ 3. Toute personne qui participe à toute prise de décision dans le cadre des activités de l'organisation criminelle, alors qu'elle

5° **trafic illicite de stupéfiants**, visé à l'article 2quater, alinéa 1er, 4°, de la loi du 24 février 1921 sur le commerce des poisons, somnifères et stupéfiants, substances psychotropes, désinfectants et antiseptiques et substances pouvant servir à la fabrication illicite de stupéfiants, drogues et substances psychotropes^[46] ;

6° **trafic illicite d'armes, de biens et de marchandises**, en ce compris des mines antipersonnel et/ou des sous-munitions, visé à l'article 8 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le commerce illicite d'armes, de munitions et d'équipements et technologies connexes notamment à usage militaire ou de maintien de l'ordre^[47] ;

7° **trafic d'êtres humains**, visé à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;

8° **traite des êtres humains**, visée aux articles 433quinquies à 433octies du Code pénal ;

9° **l'exploitation de la prostitution**, visé aux articles 379 à 381 du Code pénal ;

10° **utilisation illégale chez l'animal de substances ayant un effet hormonal ou le trafic illicite de ces substances**, visée aux articles 3, 4, 5 et 10 de la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation chez les animaux de substances à effet hormonal, anti-hormonal, bêta-adrénergique ou stimulateur de production ;

11° **trafic illicite d'organes ou de tissus humains**, visé au livre II, titre VIII, chapitre IIIter/1 du Code pénal ;

12° **fraude fiscale**, visée aux articles 449 et 450 du Code des Impôts sur les revenus de 1992, à l'article 73 et 73bis du Code de la Taxe sur la Valeur Ajoutée et blanchiment d'argent provenant de cette fraude fiscale visée à l'article 505, alinéa 1er, 2°, 3° et 4°, du Code pénal,

sait que sa participation contribue aux objectifs de celle-ci, tels qu'ils sont prévus à l'article 324bis, est punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cinq cent [euros] à cent mille [euros] ou d'une de ces peines seulement.

§ 4. Tout dirigeant de l'organisation criminelle est puni de la réclusion de dix ans à quinze ans et d'une amende de mille [euros] à deux cent mille [euros] ou d'une de ces peines seulement» (souligné par l'Autorité).

⁴⁶ Est visée une infraction assortie d'une peine d'emprisonnement de 2 à 5 ans de prison et d'une amende de 3000 à 10.000 EUR.

⁴⁷ Sauf dans les cas de récidive où la peine est plus élevée, les punitions applicables le sont conformément aux articles 231, 249 à 253 et 263 à 284 de la loi générale sur les douanes et accises.

en cas de répétition de l'infraction, et fraude fiscale grave, visée à l'article 449, alinéa 2 du Code des impôts sur les revenus^[48] ;

*13° **fraude sociale**, visée à l'article 1er, §1er, du Code pénal social, en cas de répétition de l'infraction, et fraude sociale grave, visée aux articles 230 à 235 du Code pénal social^[49];*

14° détournement de fonds par des personnes exerçant une fonction publique, visé aux articles 240, 241, 242, 243 et 245 du Code pénal et corruption, visée aux articles 246, 247, 248 et 249 du Code pénal ;

*15° **criminalité environnementale**, notamment les violations intentionnelles de la réglementation, entraînant des dommages importants et graves au biotope et/ou à la faune et/ou à la flore et/ou à un ou plusieurs individus humains ou lorsque cette conséquence risque de se manifester^[50] ;*

*16° **contrefaçon de monnaie ou de billets de banque**, visée au livre 2, chapitres 1, 2 et 3 du Code pénal ;*

17° contrefaçon de biens, visée aux articles XI, 60, XI, 155 et XV, 100 du code de droit économique de 28 février 2013 ;

*18° **vol**, visé au livre 2, titre IX, chapitre 1er et chapitre 1bis du Code pénal ;*

*19° **extorsion**, visée à l'article 470 du Code pénal ;*

*20° **fraude informatique**, visée à l'article 504quater du Code pénal ;*

*21° **criminalité alimentaire et dans le secteur des médicaments**, notamment les violations intentionnelles de la réglementation, ayant pour résultat que la santé des personnes et/ou des animaux est gravement menacée ou affectée ;*

*22° **le mélange des denrées alimentaires**, visé aux articles 454 à 457 du Code pénal ;*

⁴⁸ Sont visées des sanctions d'un emprisonnement de 5 jours à 5 ans et d'une amende de 250 EUR à 500.000 EUR. Dans la proposition de loi, la fraude fiscale « grave » était visée.

⁴⁹ Sont visées des dispositions relatives aux infractions de faux, d'usage de faux, de déclarations inexactes ou incomplètes et d'escroquerie en droit pénal social. Sont concernées des sanctions de niveaux 3 (constituée soit d'une amende pénale de 100 à 1000 EUR, soit d'une amende administrative de 50 à 500 EUR) ou 4 (constituée soit d'un emprisonnement de 6 mois à 3 ans et d'une amende pénale de 600 à 6000 EUR ou de l'une de ces peines seulement, soit d'une amende administrative de 300 à 3000 EUR).

⁵⁰ Dans la proposition de loi, la criminalité environnementale « grave » était visée.

23° **des infractions liées à l'insolvabilité**, visées aux articles 489 à 490quater du Code pénal ;

24° **l'abus de confiance, l'escroquerie et la tromperie**, visés aux articles 491 à 504 du Code pénal ;

25° **les infractions à l'interdiction professionnelle des faillis**, visées à l'arrêté royal n° 22 relatif à l'interdiction judiciaire faite à certains condamnés et aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités et article XX.234 du code de droit économique de 28 février 2013 ;

26° **l'abus de la vulnérabilité d'autrui en vendant, louant ou mettant à disposition des biens en vue de réaliser un profit anormal**, visé à l'article 433decies du Code pénal ;

27° **l'attentat à l'intégrité sexuelle**, visé à l'article 417/7 du Code pénal »⁵¹ (mis en gras et souligné par l'Autorité).

21. Ces dispositions appellent les commentaires suivants.
22. Tout d'abord, **le dispositif du projet doit préciser**, conformément à l'intention exprimée dans l'exposé des motifs⁵², que, non seulement *le risque* visé à l'article 119ter, § 10, *al. 1^{er}*, doit être fondé sur des circonstances ou des faits concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence requise, mais encore, **que pour pouvoir être pris en considération dans l'enquête d'intégrité** (et donc être considérés comme « *commis* » par les personnes concernées⁵³), **les faits punissables eux-mêmes, visés à l'article 119ter, § 10, al. 5, doivent être des faits concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence**

⁵¹ Par rapport à la proposition, ne sont plus visés les infractions ayant trait à « *la fraude au préjudice des intérêts financiers de l'Union européenne* », « *l'appel public irrégulier à l'épargne* », « *la fourniture de services bancaires, financiers, d'assurance ou de transferts de fonds, ou au commerce de devises, ou à toute autre activité réglementée, sans disposer de l'agrément requis ou des conditions d'accès pour l'exercice de ces activités* », « *un abus de biens sociaux* », « *une prise d'otages* », et « *l'état de faillite* ».

⁵² L'exposé des motifs (pp. 47-48) énonce ce qui suit à ce propos : « *L'objectif de l'enquête d'intégrité est essentiellement de vérifier s'il existe des circonstances ou des faits concrets, vérifiables, réellement existants qui sont pertinents et qui ont été établis avec la prudence requise, et desquels il ressort que l'exploitation sera utilisée pour profiter des avantages provenant de faits punissables commis antérieurement, que l'exploitation sera utilisée pour commettre des faits punissables ou que des faits punissables ont été commis afin de faire usage de l'exploitation.*

L'enquête d'intégrité ne se limite pas seulement aux faits ayant mené à une condamnation pénale. Dans son arrêt du 19 mai 2009 (n°193.442), le Conseil d'Etat énonce par exemple clairement qu'aucun problème ne se pose si l'enquête tient également compte d'autres faits. Il doit cependant s'agir de « faits existant réellement et de faits concrets » qui « ont été constatés avec la prudence requise. » Ce point a été confirmé par le Conseil d'Etat le 20 avril 2010 (n° 203 093). Le risque ou l'indice sérieux identifiable doit donc être fondé sur des circonstances ou des faits concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la prudence requise » (souligné par l'Autorité).

⁵³ Interrogé à ce sujet, le demandeur a bien confirmé que le standard applicable au faits punissables était le même pour l'exploitant et pour les personnes à qui l'enquête d'intégrité est étendue.

requis. Cela est déterminant sur le plan de la finalité du Projet et encore, sur celui de la détermination des (catégories de) données à caractère personnel qui peuvent être traitées. Compte-tenu de la finalité du Projet cette exigence n'implique pas nécessairement que des faits punissables aient été constatés et imputés aux personnes concernées. Il peut s'agir de **faits concrets, vérifiables, réellement existants, pertinents et établis avec la diligence requise, qui sont indicatifs de la commission de faits punissables par les personnes concernées**⁵⁴. S'agissant de l'exploitation et de l'usage qui en sera fait, le risque visé à l'article 119ter, § 10, al. 1^{er}, est quant à lui par ailleurs, explicitement tourné vers la prévention de faits futurs également (finalité de **prévention** du Projet)⁵⁵, sur la base des données collectées en exécution du Projet.

23. Sur ce point particulier en outre, compte-tenu de l'ingérence causée par le projet dans les droits et libertés des personnes concernées⁵⁶, l'Autorité est d'avis que **l'exposé des motifs doit justifier pourquoi l'objectif poursuivi par le Projet ne pourrait pas être atteint sur la base de la seule prise en compte de faits punissables constatés par les autorités judiciaires ou à tout le moins, de faits punissables pour lesquels des poursuites sont initiées par le ministère public.**
24. A ce sujet, il convient encore de souligner **qu'il est inhérent à la finalité ainsi poursuivie, que les responsables du traitement devront consacrer une attention toute particulière au caractère à jour des données qu'ils traitent** – dès lors que les faits concernés pourront être contestés, voire judiciairement invalidés –, conformément à l'article 5, 1., d), du RGPD⁵⁷.
25. Ensuite, concernant **la liste des faits punissables**, l'Autorité constate qu'il s'agit d'une manière classique d'appréhender une matière telle que celle abordée dans le Projet (définition d'une certaine criminalité via une liste d'incriminations), bien que le Projet sur ce point, doive passer le cap du test de proportionnalité. Sur ce point l'Autorité n'a en l'occurrence pas de commentaire. Pour le surplus,

⁵⁴ Voir par exemple l'article 35ter du Code d'instruction criminelle selon lequel : « *S'il existe des indices sérieux et concrets que la personne soupçonnée a obtenu un avantage patrimonial au sens des articles 42, 3^o ou 43quater, § 2, du Code pénal et que les choses qui matérialisent cet avantage patrimonial ne peuvent pas ou ne peuvent plus être retrouvées en tant que telles dans le patrimoine de la personne soupçonnée qui se trouve en Belgique ou sont mélangées avec des choses licites, le ministère public peut saisir d'autres choses qui se trouvent dans le patrimoine de la personne soupçonnée à concurrence du montant supposé dudit avantage patrimonial. Dans sa décision, le ministère public motive l'estimation de ce montant et signale les indices sérieux et concrets justifiant la saisie. Ces éléments figurent dans le procès-verbal dressé à l'occasion de la saisie* » (souligné par l'Autorité).

⁵⁵ Il s'agit ainsi d'évaluer si l'établissement sera exploité pour tirer un avantage de faits punissables ou s'il sera exploité pour commettre des faits punissables. Dans une certaine mesure cette approche fait écho à celle menée dans l'enquête proactive visée à l'article 28bis du Code d'instruction criminelle selon lequel « *L'information s'étend à l'enquête proactive. Celle-ci, dans le but de permettre la poursuite d'auteurs d'infractions, consiste en la recherche, la collecte, l'enregistrement et le traitement de données et d'informations sur la base d'une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus, et qui sont ou seraient commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle que définie par la loi, ou constituent ou constitueraient un crime ou un délit tel que visé à l'article 90ter, §§ 2, 3 et 4. Pour entamer une enquête proactive, l'autorisation écrite et préalable du procureur du Roi, de l'auditeur du travail, ou du procureur fédéral, dans le cadre de leur compétence respective, est requise, sans préjudice du respect des dispositions légales spécifiques réglant les méthodes particulières de recherche et autres méthodes* ».

⁵⁶ Voir le considérant n° 15.

⁵⁷ A ce propos, voir les considérants nos 73-75.

c'est au Conseil d'Etat qu'il appartient d'évaluer la proportionnalité du projet au regard des **autres droits et libertés fondamentaux des personnes concernées**. Un **Projet qui entraînerait une ingérence disproportionnée à cet égard, ne pourrait licitement fonder le traitement de données** à la finalité qu'il poursuit.

26. Quoi qu'il en soit, **la liste des faits punissables** précitée **nécessite** avant tout et en particulier, **les adaptations suivantes**, de manière telle que la finalité du projet soit suffisamment déterminée et explicite (ainsi que, en conséquence, les catégories de données qui doivent être traitées).
27. Premièrement, le mot « *notamment* » doit être omis des 4° et 21°, de l'article 119ter, § 10, al. 5, en projet de la NLC et peut être remplacé par « c'est-à-dire » afin de viser à l'exhaustivité des infractions concernées. La disposition doit être adaptée de manière telle que soient renseignés les fondements légaux des infractions concernées.
28. Deuxièmement, le 6° doit identifier la base légale des infractions liées au trafic illicite d'armes, de biens et de marchandises que le Projet entend prendre en considération, à la manière des autres dispositions de l'article 119ter, § 10, al. 5, en projet de la NLC.
29. Troisièmement, en ce qui concerne les fraudes fiscale et sociale, l'Autorité comprend des 12° et 13° qu'une seule répétition des infractions concernées entraîne une prise en compte de celles-ci dans le cadre du Projet.
30. Quatrièmement, la « *criminalité environnementale* » visée au 15° doit également être identifiée par référence aux bases légales des infractions concernées, à la manière des autres dispositions de l'article 119ter, § 10, al. 5, en projet de la NLC.
31. Cinquièmement enfin, concernant le 17°, l'article XI.60 du Code de droit Economique (ci-après, « **CDE** »), vise la contrefaçon de brevet et l'article XI.155 du CDE vise quant à lui la contrefaçon du droit d'obtenteur (domaine des obtentions végétales). L'article XV.100 du CDE vise cependant la sanction d'infractions au Livre VIII du CDE qui vise la qualité des produits et des services. Les références aux CDE ne sont par conséquent pas cohérentes et le Projet doit préciser les infractions économiques qu'il entend prendre en considération au titre des faits punissables.
32. Sixièmement enfin, le 9° doit être supprimé en raison de la loi du 21 mars 2022 *modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel*, loi qui doit être prise en compte.
33. L'Autorité relève encore que **les faits punissables pris en compte** doivent pouvoir être considérés comme relevant de la « **criminalité déstabilisante** » au sens du Projet, à savoir, selon l'article 2,

4°, du Projet, la « *criminalité qui trouve son origine dans les faits punissables visés à l'article 119ter, §10, alinéa 5 de la Nouvelle Loi communale et qui porte atteinte ou peut porter atteinte aux structures sociales ou à la confiance qu'elles inspirent et qui entraîne ou peut entraîner une perturbation sociale et/ou économique* » (souligné par l'Autorité)⁵⁸. Autrement dit, **les faits punissables ne pourront être pris en considération que** lorsqu'ils portent atteinte ou peuvent porter atteintes aux structures sociales ou à la confiance qu'elles inspirent et qui entraînent ou peuvent entraîner une perturbation sociale et/ou économique, c'est-à-dire **lorsqu'ils relèvent du concept de criminalité déstabilisante**.

34. **Quant à la formulation de la finalité du projet**, l'Autorité relève que l'exposé des motifs reprend également une série d'expressions qui oscillent quant à la « gravité » ou au caractère « organisé » de la criminalité combattue par le Projet, voire quant à la finalité du Projet lui-même. En ce sens, outre les références au concept de criminalité déstabilisante, il est à la fois question : de **comportements indésirables** : qui « *engendrent (probablement) des nuisances publiques graves ou perturbent la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publique* » (p. 2) ; de **menace grave** : « *il est opportun de donner aux communes la capacité d'intervenir en cas de menace grave afin d'éviter que cette menace ne se produise [...]* » (pp. 2 et 41) (souligné par l'Autorité) ; de **d'activité criminelle avérée** : « *[...] ou en cas d'activité criminelle avérée afin de contribuer à y mettre fin* » (pp. 2 et 41) (souligné par l'Autorité) ; de **criminalité** (p. 3) ou de **d'activités criminelles** (pp. 4 et 5) ; de **criminalité organisée** (pp. 3, 5, 6 et 10)⁵⁹ ; de **criminalité grave et organisée** (p. 4) ; de **criminalité grave et/ou organisée** (p. 4) ; de **fins criminelles** (p. 4) ; de l'objectif **d'une politique de sécurité intégrale qui est** « *d'éviter le plus de délits possible, dans le respect de tous les droits et libertés* » (mise en évidence dans le texte) (p. 3) ; **d'exclure les criminels de procédures d'obtention de permis** (p. 4) ; de « **stratégie double ('dubbelstrategie')** » (p. 5) ; « *L'objectif premier de cet avant-projet*

⁵⁸ L'exposé des motifs du Projet, en p. 10, cite une définition de la criminalité déstabilisante donnée par deux auteurs : « *La criminalité déstabilisante est une criminalité qui détruit systématiquement les bases formelles (état de droit) ou informelles (relations convenables) de notre société* ». La prise en considération de faits ne relevant pas de la criminalité déstabilisante s'écarterait de la finalité poursuivie par le Projet.

⁵⁹ Certes, l'Autorité a déjà souligné que le concept de criminalité « grave » était flou. Ceci n'empêche qu'une liste d'infractions peut en effet déterminer ce qui est entendu par « criminalité grave ». Il existe également des instruments juridiques qui définissent ce que constituent la criminalité grave, comme la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée en son article 2, b), définit l'expression « *infraction grave* » comme « *un acte constituant une infraction passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine plus lourde* » (souligné par l'Autorité). Le COC, au considérant n° 9 de son avis, a également interrogé le demandeur quant à la question de savoir si par les termes « *d'une façon organisée* », celui-ci visait l'imputation d'« *organisation criminelle* » prévue par le Code pénal. La Convention de Nations Unies précitées définit également la notion de « *groupe criminel organisé* » en son article 2, a), comme « *un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel* ». L'étude à laquelle se réfère l'exposé des motifs du projet vise directement dans son intitulé, la criminalité organisée, voir, B. DE RUYVER (COORD.), T. VANDER BEKEN et J. JANSSENS (promoteurs), E. VEREECKE et T. KAZADI TSHIKALA (chercheurs), « *L'application des règles administratives aux phénomènes de criminalité organisée, Un guide* », Disponible sur

[http://besafe.jdbi.eu/sites/besafe.localhost/files/u3051/253810-](http://besafe.jdbi.eu/sites/besafe.localhost/files/u3051/253810-leidraad_bestuurlijke_handhaving_finale_versie_1808_fr_rev.pdf)

[leidraad_bestuurlijke_handhaving_finale_versie_1808_fr_rev.pdf](http://besafe.jdbi.eu/sites/besafe.localhost/files/u3051/253810-leidraad_bestuurlijke_handhaving_finale_versie_1808_fr_rev.pdf), dernièrement consulté le 10/10/2022. Il s'agit d'une recherche menée par une commission multidisciplinaire d'experts : B. RAEYMAEKERS, M. VAN HOYLANDT, K. PEETERS, D. DE BIE, T. VAN WYNSBERGE, J. WIERTZ, F. SCHUERMANS, K. VAN HEDDEGHEM, H. PENNE, L. D'HAUWE, S. MORTIER, F. SCHEEMAKER, P. VINCKE, G. GODFRIED, R. LEYS, M. DEJOZÉ, J. PHILIPPAERTS et A. DE BOYE.

de loi est de garantir le maintien de l'ordre public en **empêchant l'intrusion de groupes criminels [dans] notre société**, en visant une sécurité accrue et en protégeant les entreprises et les citoyens de ce pays » (p. 9) ; de **milieu criminel** (p. 9) ; aussi de la criminalité **qui revêt une certaine gravité et dont on ne peut tolérer que** ses fruits soient réinjectés dans l'économie légale ou qu'elle se déploie au bénéfice d'une activité économique légale » (p. 10) ; des perturbations sociales et économiques qu'engendrent la criminalité déstabilisante (p. 10) ; les projets ou activités économiques **qui visent clairement un objectif criminel ou malhonnête** (p. 10) ; de **lutte contre les établissements malhonnêtes et leurs exploitants** (p. 44) ; du **devoir de prévoir une police efficace** (p. 41) ; de prévenir les **faits et comportements qui (à terme) peuvent donner lieu à une infraction à l'ordre public** (p. 41).

35. Compte-tenu du contexte juste exposé, l'Autorité souligne qu'il existe une dissonance entre les concepts et formulations utilisés tant dans l'exposé des motifs que dans le dispositif du projet. **L'Autorité est par conséquent d'avis qu'une reformulation cohérente et univoque de la finalité du Projet** – qui est de *permettre* aux communes⁶⁰ d'agir dans la prévention⁶¹ et la lutte contre une certaine forme d'activités criminelles graves via leurs compétences d'octroi de permis ou de fermeture (*et al.*), à la suite à un *screening* communal préalable – **s'impose dans l'exposé des motifs.**

II.3. Catégories de personnes concernées par l'enquête d'intégrité

36. Les personnes concernées qui sont l'objet premier de l'enquête d'intégrité sont les personnes « *chargées en droit ou en fait de l'exploitation* ». Autrement dit, l'enquête d'intégrité **porte sur une exploitation et la personne chargée de celle-ci** au moment de l'enquête d'intégrité⁶².
37. L'Autorité avait déjà discuté le champ d'application du projet anciennement soumis quant aux catégories de personnes concernées, aux considérants nos 58 et 59 de son avis n° 1. Elle perçoit qu'une certaine souplesse soit nécessaire afin d'éviter les « *hommes de paille* »⁶³ et insiste sur le fait que la commune concernée devra en tout état de cause **motiver de manière circonstanciée la raison pour laquelle elle identifie une personne concernée comme exploitant.**

⁶⁰ Elles ne sont pas obligées.

⁶¹ D'une certaine manière, l'Autorité considère cependant qu'il peut également être question de sanctionner les exploitants concernés. Ainsi, il est indéniable que si des faits pertinents leur auront été reprochés dans le passé, ceux-ci resurgiront lors de l'enquête d'intégrité avec les conséquences pouvant y être liées.

⁶² Voir les considérants nos 52 et s. pour une éventuelle nuance à ce sujet.

⁶³ Voir l'exposé des motifs du Projet, p. 43.

38. Au-delà de cette hypothèse, « moyennant une motivation », **la commune (exclusivement⁶⁴)** peut **étendre l'enquête** d'intégrité aux personnes suivantes⁶⁵ :

« 1° les personnes physiques ou morales qui ont commis des faits punissables visés au paragraphe 10 et sur lesquelles la personne chargée en droit ou en fait de l'exploitation exerce ou a exercé des fonctions de direction ;

2° les personnes physiques ou morales qui ont commis des faits punissables visés au paragraphe 10, et qui, en droit ou en fait, occupent une position dominante vis-à-vis de la personne chargée en droit ou en fait de l'exploitation ;

3° les personnes physiques ou morales qui ont commis des faits punissables visés au paragraphe 10 et qui fournissent ou ont fourni directement ou indirectement des avoirs à la personne chargée en droit ou en fait de l'exploitation ;

4° toute autre personne physique ou morale impliquée en droit dans l'exploitation et qui a commis des faits punissables visés au paragraphe 10 » (souligné par l'Autorité).

39. L'exposé des motifs ne clarifie pas les concepts soulignés par l'Autorité, sauf celui de la position dominante : « *Il est question de position dominante lorsque le tiers peut délibérément inciter la personne chargée en droit ou en fait de l'exploitation à accomplir des actes que cette personne n'accomplirait pas de sa propre initiative* »⁶⁶. L'Autorité a invité le demandeur à confirmer que peuvent être concernés une compagne, un ex-compagnon, un membre de la famille, un ami, bref, toute personne quel que soit le contexte de la relation établie avec celle-ci. Le demandeur s'est toutefois limité à se référer à l'exposé des motifs⁶⁷.

40. Dans ce contexte, **la disposition en projet soulève notamment les questionnements suivants.**

⁶⁴ Le demandeur a confirmé que seule la commune pouvait décider de l'extension de l'enquête d'intégrité : « *Ja. Artikel 119ter, §5 van het voorontwerp bepaalt immers dat het integriteitsonderzoek enkel mits motivering door de gemeente kan worden uitgebreid naar de vermelde personen.*

Voor het overige benadrukken we dat de adviesvraag die de gemeente desgevallend aan de DIOB stelt, betrekking heeft op de natuurlijke persoon of rechtspersoon die wordt onderworpen aan een integriteitsonderzoek, zoals geïnitieerd door de gemeente overeenkomstig artikel 119ter van de Nieuwe Gemeentewet (cf. art. 20, 2^{de} lid, 1^o) ».

⁶⁵ Conformément à l'article 119ter, § 5, al. 3, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

⁶⁶ P. 43.

⁶⁷ Il a plus exactement répondu ce qui suit : « *Er is sprake van een dominante positie wanneer de derde bewust in zijn voordeel de persoon die in rechte of in feite belast is met de uitbating handelingen kan laten stellen die deze laatste niet op eigen initiatief zou stellen (zie pg. 43 MVT)* ».

41. Premièrement, en lien avec le commentaire juste émis, la disposition en projet ne comprend aucun critère (si ce n'est la commission de faits punissables) objectif permettant de déterminer quand ses hypothèses sont rencontrées :

- Quelles sont les hypothèses visées par « *exercer des fonctions de direction* » sur une personne ? S'agit-il de viser potentiellement tous les anciens employés (lien de subordination lié au contrat de travail) de l'exploitant concerné ? ;
- Concernant la position dominante, sur la base de quels critères sera évaluée la satisfaction de cette condition ? Un tiers peut toujours « *inciter* » quelqu'un à commettre un acte, ce qui serait déterminant étant que l'incitation soit déterminante dans le passage à l'acte de l'exploitant ; mais comment l'établir ? En tout état de cause, une telle condition permet en théorie de s'intéresser à tout l'entourage (professionnel, privé) de l'exploitant. Qu'est-ce en outre qu'une position dominante « *en droit* » ? ;
- De la fourniture de quels « *avoirs* » est-il question ? S'agit-il de biens légaux, illégaux, les deux, à partir de quelle quantité ou qualité de biens la condition est-elle considérée comme rencontrée ? A partir de quand un avoir en possession de l'exploitant sera-t-il considéré comme obtenu « *indirectement* » de la personne concernée ? S'agit-il de la fourniture d'avoir à titre gratuit, onéreux, de manière frauduleuse ou non ? ;
- Dans quels cas une personne est-elle considérée comme « *impliquée en droit* » dans l'exploitation concernée ? S'agit-il de viser les employés, les associés, des actionnaires, les fournisseurs (prestataires de services), etc. Interrogé quant à ce que constituait une personne « *impliquée en droit* », le demandeur a répondu ce qui suit : « *Bijvoorbeeld geldschieters, UBO (Ultimate Beneficial Owners), (minderheids)aandeelhouders: personen die niet in een dominante positie t.a.v. de ondernemer staan, maar wel mogelijk bijdragen aan de ondermijnende criminaliteit* » (souligné par l'Autorité).

42. Deuxièmement, il s'agit d'avoir commis « *des* » faits punissables. Quelle quantification de faits punissables commis est-elle envisagée à cet égard ? L'Autorité part du principe qu'en l'état du Projet, la commission d'un seul fait suffit. Par ailleurs, quant à la « *commission* » de ces faits, elle renvoie vers les développements déjà consacrés à ce sujet – il ne s'agit pas seulement de prendre en considération des faits pour lesquels une condamnation a été prononcée⁶⁸.

⁶⁸ Voir le considérant n° 22.

43. Troisièmement, **le Projet n'identifie pas à partir de quelles données la commune pourra s'interroger au sujet d'autres personnes du réseau de l'exploitant** : s'agit-il de rechercher ces personnes dans les faits punissables liés à l'exploitant ? ; ou la recherche de ces autres personnes précèdera-t-elle l'identification/la recherche de faits punissables ? Ce questionnement a un impact important et direct sur la mesure de l'ingérence réalisée par la commune, s'agissant de **répondre à la question de savoir sur quelle base celle-ci peut rechercher le réseau de l'exploitant. Sur le plan du principe de proportionnalité** à cet égard, **l'Autorité est d'avis qu'*a priori*, sauf justification contraire liée** aux données communiquées à la commune par la police (y compris la CIEAR) ou par les autorités judiciaires, **l'initiation de l'éventuelle extension de l'enquête d'intégrité à d'autres personnes concernées devrait être fondée dans des faits concrets, vérifiables, réellement existants, pertinents et établis avec la diligence requise, qui sont indicatifs de la commission de faits punissables auxquels l'exploitant lui-même est impliqué**^{69, 70}.
44. Quatrièmement enfin, ce qui est à lier aux développements relatifs à l'âge des données/des faits pris en considération, la disposition en projet ne précise rien quant au moment, quant à l'époque, de la relation prise en considération (dirigeant/dirigé ; dominant/dominé ; fournisseur d'avoirs/receveur d'avoirs ; impliqué en droit). En principe, celle-ci devrait à tout le moins être actuelle.
45. En conclusion, bien que les concepts utilisés doivent être pris en considération dans le contexte criminel visé par la finalité du Projet, l'Autorité est d'avis que **les notions utilisées sont trop floues et laissent une place trop importante à la subjectivité**, de telle sorte qu'en l'état, **la disposition en projet manque de prévisibilité et apparaît disproportionnée**. Concrètement en outre, ne fût-ce que pour identifier à qui pourrait être étendue l'enquête d'intégrité, la disposition en projet ouvre la porte à une enquête sur l'identification de l'ensemble de l'entourage de l'exploitant : entourage à la fois privé et professionnel, mais encore, passé et présent⁷¹. **La disposition en projet doit être retravaillée à l'aune des commentaires précédents**.
46. L'Autorité relève enfin qu'afin d'être exhaustif, il convient de relever qu'une autre catégorie de personnes concernées est indirectement impliquée dans la mise en œuvre du Projet, bien que ce dernier ne les concerne pas, à savoir les **personnes qui sont impliquées dans les faits punissables pris en considération dans l'enquête d'intégrité, et qui ne peuvent pas faire l'objet de l'enquête d'intégrité** en vertu du Projet (en raison de l'absence de lien avec l'exploitant, parce qu'elles sont victimes – et non co-auteur, etc. – des faits punissables, etc.). En principe, les

⁶⁹ A propos de ceux-ci, voir le considérant n° 22.

⁷⁰ Dans le cas contraire, il serait autorisé à la commune de commencer par la réalisation d'une recherche au sujet de l'ensemble des relations de l'exploitant... avant même que le moindre fait punissable au sujet de qui que ce soit, ne puisse être identifié.

⁷¹ Voir le considérant n° 43.

données à caractère personnel relatives à ces personnes ne peuvent pas être traitées en vue d'exécuter le Projet⁷².

II.4. Initiation, périodicité et fin de l'enquête d'intégrité

47. Conformément au dispositif du Projet, l'enquête d'intégrité ne peut être **initiée** que lorsque les normes nécessaires à cet effet sont adoptées⁷³. L'article 119ter, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, en projet de la NLC (article 35 du Projet) prévoit ensuite ce qui suit :

« La commune mène une enquête d'intégrité sur la base de ce règlement communal de police. La commune est tenue de mener une enquête d'intégrité dans le cadre des secteurs et activités économiques choisis si elle a décrété un règlement communal de police.

Le règlement communal de police détermine, par secteur ou activité économique, le délai raisonnable dans lequel la commune lance et/ou clôture les enquêtes d'intégrité sur ces secteurs ou activités économiques choisis » (souligné par l'Autorité).

48. A ce sujet, l'exposé des motifs du Projet précise notamment ce qui suit :

« Les communes peuvent opter pour un screening de tous les secteurs ou activités, d'aucun secteur ou d'un seul secteur - tels qu'ils sont énumérés dans l'arrêté royal - étant entendu que, si elles procèdent à un screening, elles contrôleront tous les exploitants pour ce secteur ou activité. L'enquête d'intégrité ne peut en effet pas être discriminatoire, elle doit être claire, non ambiguë et objective et doit être menée de manière transparente.

Le règlement communal de police doit déterminer, par activité ou secteur économique, le délai raisonnable dans lequel l'administration locale entame et/ou clôture les enquêtes d'intégrité sur ces activités ou secteurs économiques choisis. La commune peut donc elle-même déterminer, en fonction de ses capacités disponibles, dans quel délai elle estime réaliste de lancer et/ou de clôturer les enquêtes d'intégrité sur les activités et secteurs économiques choisis. Il convient en effet de veiller à ce que tous les secteurs ou activités économiques similaires soient traités de manière égale. Les communes qui choisissent de soumettre un certain secteur économique à une enquête d'intégrité doivent en effet contrôler tous les exploitants de ce secteur. Il serait discriminatoire et non proportionnel qu'une commune, par exemple, contrôle le salon de massage A immédiatement après l'entrée en vigueur du

⁷² A ce propos, quant à l'application du principe de minimisation des données, voir les considérants nos 87-88.

⁷³ Voir le considérant n° 6.

règlement de police, mais ne contrôle le salon de massage B qu'après cinq ans»⁷⁴ (souligné par l'Autorité).

49. Avant tout, l'Autorité souligne que dans un sens inverse, traiter de manière identique des personnes se trouvant dans des situations manifestement différentes est également susceptible de constituer une discrimination interdite. Ainsi, **alors que des exploitants sont susceptibles de ne manifestement pas appartenir au contexte criminel combattu par le projet, ils feront néanmoins, l'objet d'une enquête d'intégrité** si leur secteur d'activités est choisi par le Roi. L'Autorité est d'avis que la proportionnalité du dispositif mis en place par le Projet peut poser question, dans la mesure où celui-ci ne prévoit **aucun filtre préalable** au déclenchement de l'enquête d'intégrité. Et ce même si des analyses de risques relative au secteur concerné ont dû être réalisées au niveau de la DEIPP et de la commune⁷⁵. A moins bien sûr qu'il ne se dégage de ces analyses que le secteur concerné est à un point tel lié à la criminalité déstabilisante, que l'exploitant légitime y devient une exception. Par conséquent, **l'Autorité invite le demandeur à envisager l'introduction d'un filtre objectif⁷⁶ préalable à la réalisation des enquêtes d'intégrité**, de manière telle que soit envisagée la possibilité de ne pas soumettre *systématiquement* toutes les entreprises du secteur concerné, à cette enquête, **sauf à justifier d'un risque systémique sectoriel ou d'un besoin impérieux au regard de la méthodologie des enquêtes policières**.
50. Ce commentaire mis à part, **le dispositif de l'article 119ter, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, en projet de la NLC (article 35 du Projet) doit en tout état de cause refléter clairement l'intention exprimée dans l'exposé des motifs**. Ainsi, la commune n'est pas seulement tenue de mener une enquête d'intégrité, mais elle doit bien soumettre à celle-ci *tous les exploitants concernés*.
51. **Sous réserve de l'exception qui suit**, le dispositif du projet ne prévoit pour le reste **pas de réitération de l'enquête d'intégrité**. Autrement dit, un même exploitant (et son exploitation) est une seule fois l'objet de l'enquête d'intégrité : soit au début de son activité lorsque celle-ci est déjà soumise à enquête ; soit pendant son activité lorsque celle-ci n'était pas originellement soumise à enquête ; soit avant d'entamer son activité lorsque celle-ci est déjà soumise à enquête.
52. L'article 119ter, § 5, al. 4, en projet de la NLC (article 35 du Projet) prévoit cependant une hypothèse dans laquelle une **nouvelle enquête d'intégrité peut être initiée** :

⁷⁴ Pp. 41-42.

⁷⁵ Voir les considérants nos 6-7.

⁷⁶ Il est fondamental à cet égard d'assurer le caractère objectif de ce filtre sauf à manquer l'objectif de non-discrimination poursuivi par le Projet. Ainsi, la mise en place d'un filtre préalable empreint de subjectivité serait moins efficace sur le plan de la non-discrimination que le Projet tel qu'il existe, et partant, à proscrire.

« En cas de circonstances factuelles modifiées concernant les personnes visées à l'alinéa premi[er], deuxième ou troisième⁷⁷], la décision de mener une nouvelle enquête d'intégrité peut être prise, laquelle peut, le cas échéant, conduire au refus, à la suspension ou à l'abrogation du permis d'établissement ou d'exploitation concerné ou à la fermeture de l'établissement » (souligné par l'Autorité).

53. A ce sujet, l'exposé des motifs du Projet énonce ce qui suit :

« Ces circonstances peuvent par exemple, concerner une modification au sein des organes de la personne morale ou dans l'exploitation factuelle ou une condamnation pénale de l'exploitant ou d'une autre personne concernée dans le cadre de l'exploitation. Cette disposition a notamment été reprise pour éviter qu'après la délivrance du permis d'établissement ou d'exploitation, des personnes qui y sont liées soient remplacées par des personnes dont il peut être attendu qu'une enquête d'intégrité mette en lumière des éléments justifiant un refus ou une abrogation du permis d'établissement ou d'exploitation. Il s'agit en particulier d'une disposition visant à éviter le recours à des constructions de type 'homme de paille'. Le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut ensuite décider d'abroger ou de suspendre le permis d'établissement ou d'exploitation ou de fermer l'établissement »⁷⁸.

54. Avant tout, s'agissant d'un élément essentiel du traitement, tant lié à la finalité du traitement qu'aux (catégories de) données traitées, **les circonstances factuelles dans lesquelles une nouvelle enquête d'intégrité peut (doit) être initiée doivent être clarifiées dans le dispositif du Projet. L'exposé des motifs du Projet lui-même est également trop vague** à ce sujet, **sauf** lorsqu'il vise, en d'autres termes, la fraude dans l'identification de l'exploitant afin d'empêcher que l'enquête d'intégrité puisse être menée à propos des bonnes personnes concernées. Clarifier ces circonstances contribuera en outre à **assurer l'objectivité et le caractère non discriminatoire de l'enquête d'intégrité**, tant à l'égard des exploitants d'un même secteur que des secteurs économiques concernés entre eux.

55. L'Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir de quelle manière/sur quelle base la commune peut avoir connaissance (collecte de données) « *de circonstances factuelles modifiées* » concernant les personnes au sujet desquelles l'enquête d'intégrité peut être menée ? Le demandeur a répondu ce qui suit : « *Op basis van de informatie verkregen in het kader van een integriteitsonderzoek* »⁷⁹.

⁷⁷ Soit les catégories de personnes concernées par l'enquête d'intégrité, voir les considérants nos 36-38.

⁷⁸ Pp. 43-44.

⁷⁹ L'Autorité l'a également interrogé quant à la question de savoir si le Projet avait pour objectif de donner une compétence à la commune pour collecter de manière continue des données au sujet des personnes concernées (ex., via les réseaux sociaux,

56. L'Autorité est d'avis dans ce contexte que **le Projet doit préciser que les circonstances précitées doivent être identifiées par la commune dans le cadre des enquêtes d'intégrité qu'elle mène au sujet d'autres exploitants**. Il doit en outre **déterminer de quelle manière seront par conséquent croisées les données entre enquêtes d'intégrité aux fins d'identifier s'il y a eu ou pas un changement pertinent**⁸⁰.
57. Enfin, concernant l'impact d'une **modification réglementaire** relative aux secteurs pouvant être soumis à enquête d'intégrité, l'article 6, al. 2, du Projet prévoit ce qui suit :

« Au cas où l'arrêté royal énumérant les secteurs et activités économiques serait modifié et le règlement de police comprendrait des secteurs et activités économiques qui ne sont plus mentionnés dans l'arrêté royal, ou au cas où la commune souhaiterait étendre le règlement de police à de nouveaux secteurs et activités économiques découlant de l'arrêté royal modifié, la commune doit prendre un nouveau règlement de police. Ce nouveau règlement de police doit à chaque fois être entériné le plus rapidement possible par le conseil communal, au plus tard deux mois après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal ».

58. L'exposé des motifs du Projet⁸¹ prévoit dans ce cadre que « *Les enquêtes d'intégrité en cours dans le cadre des secteurs et activités économiques qui ne sont plus mentionnés dans l'arrêté royal peuvent être achevées. De nouvelles enquêtes d'intégrité dans le cadre de secteurs économiques qui ne sont plus mentionnés dans l'arrêté royal ne peuvent plus être lancées* ». A toutes fins utiles, l'Autorité rappelle qu'**il est en effet clair que dans ce contexte, les enquêtes d'intégrité ne pourront plus être initiées nonobstant l'absence de modification du règlement de police concerné**. Dans le cas contraire, les traitements de données initiés seraient illicites.

II.5. Catégories de données traitées

II.5.1. Enquête d'intégrité avec avis de la DEIPP – données collectées par la DEIPP et communiquées à la commune

59. S'agissant des données à caractère personnel qui sont communiquées à la DEIPP par d'autres autorités publiques (et susceptibles en conséquence, selon l'avis qui sera rendu par la DEIPP, d'être communiquées ensuite à la commune), les articles 21 (§ 2, al. 4, concernant les données collectées auprès des autorités judiciaires) et 22 (en général, concernant les catégories de données collectées)

etc.). Il a répondu ce qui suit : "Nee, de gegevensverwerking vindt enkel plaats in het kader van het voeren van een integriteitsonderzoek overeenkomstig artikel 119ter van het voorontwerp".

⁸⁰ Il s'agit probablement à cet égard, de recourir au FCEI.

⁸¹ P. 16.

prévoient que **ne peuvent être communiquées que les données à caractère personnel relatives aux faits punissables** visés à l'article 119ter, § 10, al. 5, en projet de la NLC (article 35 du Projet)⁸². Il s'agit là d'une **limitation particulièrement importante** compte-tenu de la finalité du Projet⁸³.

60. Mais en outre, conformément aux principes de finalité, de minimisation des données et d'exactitude des données consacrés dans l'article 5, 1., b), c) et d), du RGPD⁸⁴, ne pourront être communiquées que des données relatives à des faits punissables (au sens du Projet) **suffisamment établis** (également au sens du Projet)⁸⁵ **et en outre, pertinents dans l'identification de la criminalité contre laquelle le projet vise à lutter – soit la criminalité déstabilisante**⁸⁶.
61. A ce sujet, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur les catégories de données visées à l'article 21, § 1^{er}, 4^o et 5^o, que constituent « *les dettes fiscales, les déclarations relatives aux lois fiscales* », et « *les dettes sociales en cours, les déclarations relatives aux lois sociales* ». En effet, **ces dettes et déclarations ne pourront être communiquées que si elles sont liées à des faits punissables** (au sens du Projet)⁸⁷. Dans la négative, leur collecte ne rencontrerait pas la finalité poursuivie par le projet et serait par conséquent illicite.
62. L'article 21, § 3, du Projet dispose que « *La DEIPP peut demander des données complémentaires auprès de la commune requérante ou du service* ». L'Autorité relève que cette disposition ne peut pas avoir pour finalité de permettre la collecte de données dont la collecte ne serait pas par ailleurs prévue par le Projet. Autrement dit, il s'agit d'une **disposition permettant de solliciter à nouveau la commune ou le service concerné lorsque ceux-ci n'ont pas communiqué les données nécessaires en exécution du Projet**.

⁸² Interrogé à ce sujet, le demandeur a bien confirmé que seules les données concernant des faits punissables pouvaient être collectées (l'article 21, § 2, dernier al., semait un doute à cet égard en répétant la condition fixée par l'article 22 mais seulement pour les autorités judiciaires : il n'apparaît par conséquent pas nécessaire sur ce point). Dans ce contexte, l'exposé des motifs (p. 48), énonce ce qui suit : « *Le simple fait pour une personne d'être impliquée dans une faillite par exemple ne peut constituer un motif de refus, de suspension ou d'abrogation d'un permis d'établissement ou d'exploitation, ou de fermeture d'un établissement. Les faits doivent être suffisamment graves* ». L'Autorité a attiré l'attention du demandeur sur le fait que cet exemple n'est pas lié aux faits punissables et l'a par conséquent interrogé quant à la question de savoir pourquoi il serait pertinent dans l'exposé des motifs. Le demandeur a répondu ce qui suit : « *De betrokkenheid bij een faillissement staat niet beschreven in de lijst van strafbare feiten (cf. artikel 35, §10, 5^{de} lid van het voorontwerp)* ». **Cet exemple devrait par conséquent être omis de l'exposé des motifs.**

⁸³ L'article 25, § 2, du Projet, qui énumère les (catégories de) données qui peuvent être traitées aux fins tant de sa mission d'avis que de sa mission d'analyse par la DEIPP, ne peut être lu autrement.

⁸⁴ Voir également l'article 28, 2^o, 3^o et 4^o, de la LTD, concernant les autorités compétentes visées par le Titre 2 de la LTD.

⁸⁵ Voir le considérant n°22.

⁸⁶ Voir les considérants nos 33-**Error! Reference source not found.**

⁸⁷ Voir le considérant n°22.

63. Le Projet fixe encore une **limite de temps quant aux catégories de données qui peuvent être collectées**. Ce qui est effectivement nécessaire afin d'assurer sa proportionnalité. Toutefois, l'âge des données n'est pas toujours déterminé de la même manière par le Projet.

64. Ainsi, pour ce qui concerne les données collectées par la DEIPP, des délais sont fixés tant dans l'article 21 que dans l'article 22 du Projet qui prévoit plus généralement en son dernier alinéa que « *Seules les données à caractère personnel collectées au cours des cinq années précédant la demande motivée, sont traitées par la DEIPP et la commune requérante* » (souligné par l'Autorité). L'article 21, § 1^{er}, du Projet quant à lui prévoit les délais suivants :

- Les données collectées auprès de la police intégrée doivent avoir été « *traitées par la police intégrée dans une période de cinq ans précédant la demande d'avis* » (souligné par l'Autorité) ; or le traitement tel que défini à l'article 4, 2), du RGPD vise toute opération appliquée à des données (autrement dit, pas seulement la collecte, mais aussi la modification, la consultation, etc.) ;
- Les données issues du casier judiciaire central doivent avoir été « *traitées par le registre dans une période de cinq ans précédant la demande d'avis* » (souligné par l'Autorité) ;
- Les données provenant de la Cellule de Traitement des Informations Financières (ci-après, « **CTIF** ») sont les « *données qui ont été transmises au ministère public sur la base de l'article 82, § 2, de la même loi pendant les cinq ans précédant la demande d'avis* » (souligné par l'Autorité) ;
- Les données issues des autorités judiciaires sont les « *données qui ont été traitées par les autorités judiciaires dans une période de cinq ans précédant la demande d'avis* »⁸⁸ (souligné par l'Autorité) ;
- Concernant les données provenant du SPF Finances, il est question notamment des « *infractions constatées aux lois fiscales qui relèvent de leur compétence, pendant les cinq années précédant la demande d'avis* » (souligné par l'Autorité) ; et il en est de même, *mutatis mutandis*, pour ce qui concerne les données (des infractions constatées) issues des administrations sociales, de l'inspection économique, de l'Office des étrangers, de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

⁸⁸ Article 21, § 2, al. 1^{er}, du Projet.

65. Toutefois avant tout, l’Autorité relève que les données qui peuvent être collectées auprès « *des services qui relèvent de la compétence des communautés et des régions* » conformément à l’article 21, § 4, du Projet, ne sont pas limitées dans le temps. Compte-tenu des délais juste évoqué, **l’Autorité est d’avis qu’une limite de temps doit également être fixées dans le dispositif du Projet concernant les données collectées dans ce contexte**. Il n’est pas nécessaire d’attendre la conclusion d’un accord de coopération à cette fin⁸⁹.
66. L’Autorité a interrogé le demandeur quant à la **question de savoir pourquoi il ne définissait pas systématiquement les données qui peuvent être collectées sur la base de l’ « âge » maximum des faits punissables commis qui peuvent être pris en considération**⁹⁰. Celui-ci a répondu ce qui suit : « *Het betreft telkens 5 jaar: zie art. 21, §1, eerste lid en §2, eerste lid en artikel 22, 4^{de} lid van het voorontwerp* ».
67. Compte-tenu des développements précédents, l’Autorité est d’avis que **le dispositif du Projet doit retenir une approche claire et univoque quant à l’ « âge » des données qui peuvent être collectées par la DEIPP** (et communiquées à la commune) **dans le cadre de l’enquête d’intégrité** de telle sorte que ne subsiste aucun doute, au niveau des responsables du traitement, dans l’identification des données à communiquer. A cet égard, l’Autorité souligne, conformément à l’intention du demandeur exprimée par la fixation d’un délai de 5 ans, que les faits concernés **doivent généralement présenter une certaine actualité**, être suffisamment récents, ce qui n’exclut pas, pour les données issues du casier judiciaire par exemple, que les faits concernés eux-mêmes, puissent être âgés de plus de 5 ans. Dans ce contexte, il est par conséquent exclu que le traitement de données relatives aux faits concernés soit mis en œuvre artificiellement (par exemple, consultation des données par le responsable du traitement concerné) en vue de permettre la prise en compte de faits qui, en l’absence de l’opération de traitement concernée, auraient été exclus du champ d’application du Projet.

II.5.2. Enquête d’intégrité réalisée par la commune via ses propres moyens

68. Pour ce qui concerne les données traitées par la commune dans le cadre de l’enquête d’intégrité qu’elle peut mener sur la base de ses propres moyens (de traitement de données), l’article 119quater, §§ 1 et 2, en projet de la NLC (article 36 du projet), définit les catégories de données qui peuvent être traitées.

⁸⁹ L’Autorité ne se prononce pas ici au sujet des flux de données entre DEIPP et entités fédérées. Ceux-ci seront discutés lorsque les projets de textes normatifs les prévoyant seront soumis pour avis à l’Autorité.

⁹⁰ La question posée était plus précisément la suivante : « *Pour quelle raison le projet ne fixe-t-il pas systématiquement la limite d’âge des données traitées en fonction de la date des faits punissables concernés ? Autrement dit, pourquoi le projet ne fixe-t-il pas une durée maximale d’âge des faits punissables qui peuvent être pris en considération pour son application ?* ».

69. D'emblée, il apparaît que l'identification des catégories de données qui peuvent être traitées doit être clarifiées dans la mesure où les dispositions concernées se réfèrent tantôt à des destinataires et tantôt à des données. De manière générale, l'Autorité est d'avis que **les §§ 1 et 2 de l'article 119quater en projet de la NLC** (article 36 du Projet) **doivent être reformulés de manière telle qu'il en ressorte clairement quelles catégories de données peuvent être collectées auprès de quelles entités et ce, concernant quelle période**⁹¹.
70. En outre, **ces dispositions doivent être clairement et juridiquement articulées et coordonnées avec l'article 119ter, § 6, en projet de la NLC (article 35)** auquel l'article 119quater, § 1^{er}, en projet de la NLC se réfère. En effet, ces dispositions se recouvrent partiellement de telle sorte que par exemple, le Projet ne permet pas de délimiter les (catégories de) données qui peuvent être collectées par la commune dans le cadre de la « *consultation de toutes les bases de données accessibles au public, y compris les données rendues publiques sur les réseaux sociaux* ». Également, selon l'article 119quater, al. 2, en projet de la NLC, seule la consultation de certaines sources de données « *ne peut concerner que les faits punissables visés* » par le Projet. Ainsi, une telle limitation ne s'applique pas aux données collectées auprès des personnes concernées, auprès des services administratifs de la commune, auprès des services de la commune exerçant une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation, et encore, auprès des services publics qui travaillent en partenariat avec la commune.
71. **En synthèse, et sans préjudice de l'ensemble des commentaires émis dans le cadre du présent avis** (par exemple sur l'extension de l'enquête d'intégrité⁹²) **la commune doit pouvoir traiter** des données à caractère personnel relatives aux personnes concernées par l'enquête d'intégrité et provenant de deux catégories de sources : les sources que la commune peut consulter directement et la DEIPP (après consultation par celle-ci, de ses propres sources). Ensuite, les **(catégories de) données à caractère personnel**, sur le plan le plus général, ne peuvent être que **de trois ordres** : des données administratives concernant l'identification de l'exploitant au sens large (identification, données de contact, exploitation concernée, etc.), des données relatives à des faits punissables (au sens du Projet)⁹³ liés aux personnes concernées et, par conséquent, des données relatives à l'éventuelle extension de l'enquête d'intégrité (motivation de l'extension, motivation de la relation entre l'exploitant et l'autre personne concernée, etc.). **Le Projet doit clairement refléter ces limites et en particulier l'article 119quater, § 2, al. 2, qui ne limite que partiellement son § 1^{er}, à la collecte de données relatives à des faits punissables (au sens du Projet)**⁹⁴. Enfin de nouveau dans ce cadre, conformément au principe de **minimisation des données, seules les données**

⁹¹ *Mutatis mutandis*, il est renvoyé à ce sujet aux considérants nos 67-67.

⁹² Voir les considérants nos 38 et s.

⁹³ Voir le considérant n° 22.

⁹⁴ Voir également le considérant n° 72.

nécessaires compte-tenu de la finalité poursuivie peuvent être communiquées à la commune⁹⁵.

72. Enfin, quant aux catégories de données traitées en tant que telles, l'article 119quater, § 2, 5°, en projet de la NLC (article 36 du Projet) prévoit comme catégorie de données « *les données financières, administratives et judiciaires, pour autant que celles-ci émanent des instances visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, pour autant que cela soit strictement nécessaire pour se faire une idée de l'intéressé au regard de l'activité économique que l'intéressé a l'intention d'établir ou d'exploiter* ». L'Autorité a interrogé le demandeur à propos de cette catégorie de données et en particulier, quant à leur relation avec les faits punissables⁹⁶. Celui-ci a répondu ce qui suit : « *Deze gegevens kunnen enkel worden verwerkt indien ze betrekking hebben op de strafbare feiten zoals vermeld in artikel 119ter, §10, vijfde lid van het voorontwerp (zie art. 119quater, §2, laatste lid)* ». **L'Autorité est d'avis que cette catégorie de données doit être reformulée : il doit s'agir des données relatives aux faits punissables** (visés par le Projet)⁹⁷. Il ne s'agit ainsi pas de « *se faire une idée de l'intéressé au regard de l'activité économique que l'intéressé a l'intention d'établir ou d'exploiter* », mais bien de vérifier *in fine*, si la condition prévue à l'article 119ter, § 10, al. 1^{er}, 1°, 2° et/ou 3°, est remplie *in casu*.

II.5.3. Mise à jour et exactitude des données traitées

73. L'Autorité a déjà souligné qu'il était inhérent au dispositif mis en place par le Projet, que les responsables du traitement devront consacrer une attention toute particulière au caractère exact à jour des données qu'ils traitent conformément à l'article 5, 1., d), du RGPD. En effet, les faits concernés pourront être contestés dès lors qu'ils ne seront pas nécessairement (définitivement) établis.

74. Or l'Autorité remarque que le projet ne consacre directement aucune mesure particulière concernant le caractère à jour des données qui sont traitées dans le cadre de l'enquête d'intégrité. Notamment par exemple, les autorités publiques amenées à communiquer des données à caractère personnel à la commune et/ou à la DEIPP ne sont tenues à aucune obligation particulière concernant la mise à jour des données à caractère personnel traitées. Certes, l'article 119ter, § 12, prévoit ce qui suit :

« Sans préjudice des possibilités de recours dont dispose l'exploitant, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut retirer sa décision de refus, suspension

⁹⁵ Voir le considérant n° 60.

⁹⁶ Plus exactement, la question posée était la suivante : « *L'article 119quater, § 2, 5°, vise la collecte de toute une série de données (« financières, administratives et judiciaires » ; qu'est-ce à dire ?) « pour se faire une idée de l'intéressé au regard de l'activité économique que l'intéressé a l'intention d'établir ou d'exploiter ». Cependant, les données collectées doivent être en relation avec des faits punissables (cf. 119ter, § 10, en projet de la NLC), en quoi ces données sont en relation avec de tels faits ?* ».

⁹⁷ Certes, cette catégorie de données peut être large compte-tenu de la variété des faits punissables concernés par le Projet mais ceci est inhérent à ce dernier. Les données traitées *in concreto* dépendront des faits punissables dont il est question. Voir le considérant n° 22.

ou abrogation du permis d'établissement ou d'exploitation ou de fermeture de l'établissement sur la base de l'enquête d'intégrité lorsque l'exploitant apporte de nouveaux éléments desquels il ressort que les faits allégués, sur lesquels la décision est basée, ne sont pas établis » (souligné par l'Autorité).

75. L'Autorité est d'avis que **le projet devrait mettre en place des garanties appropriées concernant le caractère exact et à jour des données traitées par la commune et la DEIPP**, telle qu'une obligation spécifique à charge des autorités publiques qui ont communiqué des données à la commune ou à la DEIPP, et la possibilité, en cas de problème lié à l'exactitude des données, pour le Collège de suspendre toute décision préjudiciable pour la personne concernée. L'Autorité considère en outre, qu'il conviendrait de prévoir la fixation d'indicateurs permettant l'évaluation de la fiabilité de l'information concernée ainsi que de sa source.

II.5.4. Avis de la DEIPP

76. Concrètement, le Projet ne détermine pas ce sur quoi porte précisément l'avis motivé rédigé par la DEIPP, sauf à préciser qu'il s'agit d'un avis dans le cadre de l'enquête d'intégrité. L'exposé des motifs⁹⁸ et le dispositif du Projet⁹⁹ insistent sur le fait que la demande d'avis à la DEIPP est subsidiaire (sauf si la commune envisage une mesure de fermeture, etc.) et ne peut avoir lieu que lorsque la commune ne peut obtenir les informations nécessaires.
77. Dans ce contexte, **l'Autorité est d'avis que la DEIPP doit rendre un avis sur la satisfaction dans le cas d'espèce des hypothèses visées aux 1°, 2° et/ou 3° de l'article 119ter, §10, al. 1^{er}, en projet de la NLC (article 35 du Projet)** ; il s'agit de répondre à la question suivante : le dossier est-il impliqué dans la criminalité déstabilisante de manière telle qu'une mesure doit être prise ? Si l'intention du demandeur était autre, il conviendrait d'adapter le dispositif du Projet¹⁰⁰.
78. Le choix du demandeur a cet égard a bien entendu un impact sur les données à caractère personnel qui seront communiquées à la commune (soit les éléments liés aux faits punissables et l'appréciation de la DEIPP).

II.5.6. Mission d'analyse de la DEIPP

⁹⁸ P. 23.

⁹⁹ Article 20 du Projet.

¹⁰⁰ Dans un autre sens, la DEIPP pourrait se limiter à communiquer des données relatives aux personnes concernées et aux faits punissables pertinents dans l'identification de criminalité déstabilisante et de la prise de décision à réaliser par la commune sur la base des critères visés à l'article 119ter, §10, en projet de la NLC (article 35 du Projet) ; il s'agirait de répondre à la question suivante : quels sont les faits punissables en cause dans le dossier ?

79. L'article 6, § 1^{er}, du Projet dispose que « *Pour élaborer [son] analyse de risque, la DEIPP se base entre autres sur les données du [RCEI] conformément à l'article 10, sur les avis remis aux communes conformément à l'article 23 et sur des données scientifiques objectives* » (souligné par l'Autorité). L'article 25, § 2, du projet énumère les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être traitées par le DEIPP également dans le cadre de ses analyses de risques, et sont notamment visées dans ce contexte toutes les données traitées par la DEIPP dans le cadre de sa mission d'avis.
80. L'Autorité relève, au sujet de **l'article 6, § 1^{er}, al. 2, du Projet** que c'est l'article 25 de ce dernier qui détermine sur la base de quelles (catégories de) données à caractère personnel la DEIPP peut exercer sa mission d'analyse. L'expression « *entre autres* » utilisées dans l'article 6 du Projet ne permet pas à la DEIPP de traiter d'autres (catégories de) données à caractère personnel.
81. L'article 6, § 2, al. 3, prévoit que « *L'analyse de risques ne peut contenir que des données à caractère personnel anonymisées* ». Sur le plan des principes de protection des données, l'Autorité est avant tout d'avis que cette disposition **doit être reformulée en spécifiant simplement que l'analyse de risques ne peut contenir de données à caractère personnel**¹⁰¹.
82. **Au sujet de l'anonymisation et de la pseudonymisation**, l'Autorité réitère les considérations qu'elle exprime de manière constante dans ses avis. Elle renvoie à l'avis 05/2014 du Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, prédécesseur sur Comité européen de la protection des données, sur les techniques d'anonymisation¹⁰², mais attire l'attention du demandeur sur le fait que l'EDPB procède actuellement à la révision de ces *guidelines* (qui devraient être soumise à consultation publique vers le début de l'année 2023). Ces lignes directrices pourraient influencer fortement les caractéristiques minimales requises pour que des données puissent être considérées comme valablement pseudonymisées ou anonymisées.
83. L'Autorité **estime par ailleurs que l'exposé des motifs du projet devrait contenir des informations quant aux stratégies d'anonymisation susceptibles d'être envisagées** (le cas échéant, le demandeur gagnerait à se positionner à cet égard, afin de guider le responsable du traitement), à la manière dont procèdent certains responsables du traitement sur le plan international¹⁰³. En effet, la transparence quant à la stratégie d'anonymisation retenue ainsi qu'une analyse des risques liés à la réidentification constituent des éléments qui contribuent à une approche réfléchie du processus d'anonymisation.

¹⁰¹ Sous réserve bien entendu des données relatives à son (ses) auteur(s)..., l'objectif de la disposition étant de s'assurer que les personnes qui font l'objet de l'enquête d'intégrité et celles qui apparaissent au cours de celle-ci (par exemple, des personnes impliquées dans les faits punissables), ne puissent être identifiées ou identifiables.

¹⁰² Disponible à l'adresse suivante :

https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf

¹⁰³ Voir par exemple <https://centre.humdata.org/guidance-note-responsible-approaches-to-data-sharing/>.

84. A toutes fins utiles, l’Autorité rappelle que les données pseudonymisées définies par l’article 4, 5), du RGPD comme des données « *qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires* » se distinguent des données anonymisées qui ne peuvent plus par aucun moyen raisonnable être attribuées à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données personnelles et sont donc exclues du champ d’application du RGPD, conformément à son considérant n° 26¹⁰⁴. Dans ce contexte, l’Autorité attire encore l’attention du demandeur sur le considérant n° 58 de son avis n° 211/2022 du 9 septembre 2022 *concernant un projet d’arrêté royal portant modification de l’arrêté royal du 22 février 2017 portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui* et considère qu’en l’occurrence également, il pourrait être pertinent de recourir au « **differential privacy** » afin de tenir compte du risque de réidentification des personnes concernées impliquées dans des zones géographiques où peu de faits seraient concernés.
85. Dès lors, eu égard à la définition du concept de donnée à caractère personnel figurant à l’article 4, 1) du RGPD¹⁰⁵, il convient de s’assurer que – lorsqu’un traitement ne peut porter que sur des données anonymisées – le standard élevé requis pour l’anonymisation est bien atteint¹⁰⁶ et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. En effet, le traitement de données, même pseudonymisées, constitue un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.
86. En revanche, lorsque le traitement de données pseudonymisées est pertinent :
- Il conviendra de se référer au rapport de l’Agence de l’Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation¹⁰⁷ ;
 - Et ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Pour plus d’informations, voir l’avis n° 5/2014 (WP216) relative aux techniques d’anonymisation, 2.2.3, p. 11 du Groupe 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf.

¹⁰⁵ A savoir : « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée») ; est réputée être une « personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu’un nom, un numéro d’identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* ».

¹⁰⁶ L’identification d’une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son l’adresse mais également la possibilité de l’identifier par un processus d’individualisation, de corrélation ou d’inférence.

¹⁰⁷ ENISA : <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>.

¹⁰⁸ Il en va ainsi du principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de « *minimisation* » des données impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard, des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l’article 5, § 1er, c) du RGPD.

II.5.7. Données concernant d'autres personnes qui ne peuvent pas être l'objet de l'enquête d'intégrité

87. Comme l'Autorité l'a mis en évidence¹⁰⁹, les données relatives aux faits punissables concernent également d'autres personnes (par exemple, les victimes) que leurs auteurs (ou les personnes qui y ont participé au sens du Code pénal).
88. **A priori** toutefois, l'Autorité est d'avis que ces données ne seront en principe pas nécessaires à la réalisation de leurs missions par la DEIPP et les communes. *In concreto*, les responsables du traitement qui communiquent des données à la commune devront par conséquent, le cas échéant, **mettre en œuvre les processus de pseudonymisation ou d'anonymisation nécessaires au respect du principe de minimisation des données.**

II.6. Sources des données traitées par la commune

89. Comme cela a déjà été évoqué précédemment, **l'article 119ter, § 6, al. 1^{er}, 1^o, en projet de la NLC** (article 35 du Projet) prévoit que l'enquête d'intégrité implique que la commune « *procède à une consultation de toutes les bases de données accessibles au public, y compris les données rendues publiques sur les réseaux sociaux* ». En substance, **l'Autorité est d'avis qu'une telle disposition soulève de nombreuses questions** (sans préjudice des autres commentaires émis ailleurs dans le cadre du présent avis).
90. Premièrement et concrètement, notamment en assimilant « *les réseaux sociaux* » à une base de données accessible au public, la disposition en projet donne un blanc-seing à la commune pour recourir à *l'open source intelligence* comme pouvoir d'investigation (peu important la source des données – privée, publique, anonyme, etc.)¹¹⁰.
91. Deuxièmement, la disposition en projet ne précise rien quant à ce qui est entendu par « *accessibles au public* » alors que via internet, et notamment dans le cadre des « *réseaux sociaux* », cette expression¹¹¹ est susceptible de revêtir des réalités très diverses : par exemple, des informations sont accessibles sans la moindre contrainte via internet, des sites nécessitent une inscription préalable, d'autres encore peuvent nécessiter une inscription et un paiement, etc. L'accessibilité du site en question a un impact sur la proportionnalité du traitement de données. En l'occurrence, l'Autorité est

¹⁰⁹ Voir le considérant n° 46.

¹¹⁰ L'Autorité a demandé au demandeur de confirmer si, en substance, notamment en considérant implicitement qu'un réseau social est une banque de données accessibles au public, l'article 119ter, § 6, en projet de la NLC, consacrait l'autorisation générale de la commune d'exploiter l'OSINT aux fins des enquêtes d'intégrité. Celui-ci a répondu ce qui suit : "*Het integriteitsonderzoek houdt o.a. in dat de gemeente een consultatie verricht van publiek toegankelijke gegevensbanker*".

¹¹¹ A la manière d'ailleurs, mais avec encore plus de nuances, de l'accessibilité d'un lieu au public (accessibilité définie par le Projet, voir le considérant n° 15, premier tiret).

d'avis que seules peuvent être concernées les données qui sont réellement accessibles au large public (celui, indéterminé, des utilisateurs de l'internet). Il ne peut être question d'autoriser la commune, par la disposition en projet, à s'infiltrer dans un réseau limité de personnes (par exemples, des personnes entretenant une relation d' « amitié » - compte-tenu des réserves liées à la compréhension de ce concept dans les réseaux sociaux) afin d'y collecter des données accessibles à celles-ci uniquement.

92. De surcroît troisièmement, le concept de « *réseaux sociaux* » n'est pas défini par le Projet.
93. Quatrièmement, le Projet ne précise pas la justification du recours à un tel moyen de traitement de telle sorte que selon ses termes, ce sont toutes les (catégories de) données que la commune est susceptible de pouvoir traiter qui doivent pouvoir y être recherchées, sans non plus, qu'une condition de subsidiarité soit précisée (par rapport aux autres possibilités de collecte de données).
94. Cinquièmement enfin, le projet ne prévoit pas de mesures et garanties concernant la méthode de collecte des données dans les banques de données accessibles au public (notamment) en ligne (méthodes de consultation, de rapportage, d'évaluation des sources, de constatation/d'extraction des données, etc.), ni n'habilite le Roi à cet effet. L'exposé des motifs¹¹² se limite à énoncer ce qui suit « *L'enquête d'intégrité implique que la commune peut procéder à une consultation des bases de données accessibles au public (par exemple la BCE, le Moniteur belge) et des réseaux sociaux (avec la prudence nécessaire étant donné que les informations qui y figurent ne sont pas toujours objectives), [...]* » (souligné par l'Autorité). Remarque : Ce commentaire ne vaut pas pour ce qui concerne la consultation de données à caractère personnel à partir de sources « authentiques » fournies par des autorités publiques telles que la BCE et le Moniteur belge. **L'Autorité relève au passage par exemple, que si le Registre National est une source authentique pour l'adresse et la date de naissance, la profession qui y est renseignée n'est pas fiable.**
95. La commune doit encore procéder à « *une consultation de l'ensemble des bases de données communales et services pertinents propres* ». L'article 119quater, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2^o et 3^o, en projet de la NLC (article 36 du Projet) vise également les « *services administratifs de la commune* » ainsi que les « *services de la commune, qui exercent une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation* ». Interrogé à propos des bases de données dont il est question, le demandeur a répondu ce qui suit : « *Dit is afhankelijk van de databanken waarover de desbetreffende gemeente beschikt* ».
96. **L'Autorité n'est pas en mesure de déterminer si les banques de données en question sont pertinentes au regard des catégories de données qui peuvent être traitées en vertu du**

¹¹² p. 44.

projet et ne poursuit pas son analyse sur ce point. Il en est de même concernant la consultation des autres services communaux¹¹³. Il et par conséquent demandé d'identifier les banques de données dont il est question ou tout le moins les (catégories de) données traitées par la commune dans le cadre de ses missions qui peuvent être consultées dans ce contexte.

97. **L'article 119quater, § 1^{er}, al. 1^{er}, 4^o, en projet de la NLC (article 36 du Projet)** vise également « *des services publics qui travaillent en partenariat avec la commune et qui peuvent déjà légalement collecter, traiter et transmettre ces données* ». Interrogé à ce sujet, le demandeur a communiqué à l'Autorité l'exemple suivant « *het OCMW* »¹¹⁴. **L'Autorité est d'avis que cette disposition n'est pas prévisible et doit donc être adaptée** (et de nouveau soumise pour avis à l'Autorité sur ce point, dans ce cas) **ou omise**, et rappelle, si cette hypothèse était envisagée, qu'un « *protocole d'accord* » entre autorités publiques ne peut pas constituer un fondement légal à un traitement de données au sens de l'article 6, 1., c) ou e), du RGPD¹¹⁵. En ce sens, ce serait par conséquent à juste titre que le dispositif du Projet se réfère au cadre normatif applicable à ces autres services publics (qui doivent être identifiés par le projet). Par exemple, **le secret professionnel qui serait prévu dans ces législations ne serait par conséquent pas remis en cause par le Projet** (ce qui constitue une garantie importante pour les personnes concernées). Cela étant précisé, l'enquête d'intégrité étant une nouveauté par rapport au droit positif, portée par le Projet, il ne pourrait en principe déjà exister en droit positif de fondement légal permettant à un service public de transmettre des données à une commune dans le cadre d'une enquête d'intégrité. Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés aux articles 22 de la Constitution et 8 CEDH, les éléments essentiels d'un tel traitement de données doivent être précisés dans le présent Projet ou dans le Projet et dans le cadre normatif régissant les missions de l'autre service public concerné.
98. L'article 119ter, § 6, prévoit que le bourgmestre peut organiser une « **concertation de cas** »¹¹⁶, conformément à l'article 458ter du Code pénal. L'Autorité a interrogé le demandeur afin d'identifier ce que recouvrait une telle concertation de cas dans le cadre du Projet. Le demandeur a répondu ce qui

¹¹³ Comme exemples, le demandeur a communiqué ce qui suit : « *Het gaat bijvoorbeeld over de dienst bevolking (2^o), de dienst milieu, (3^o), [...]* ». L'Autorité a également interrogé le demandeur quant à la question de savoir en quoi les entités visées aux 2^o, 3^o et 4^o sont susceptibles de disposer de données relatives aux faits punissables visés par le Projet. Celui-ci a répondu ce qui suit : « *Het gaat om informatie waarbij er een mogelijke link is met de strafbare feiten waarvan sprake* ».

¹¹⁴ Sur cet exemple concret, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que des données initialement traitées dans l'intérêt et pour la protection sociale de la personne concernée seraient ensuite traitées ultérieurement à sa charge dans le cadre d'une enquête d'intégrité. C'est avec la plus grande précaution qu'un tel traitement ultérieur de données peut être envisagé. Pour le reste, à ce stade de ses réflexions et sur la base du dossier, l'Autorité n'est pas en mesure de déterminer quelles (catégories de) données à caractère personnel en relation avec des faits punissables (au sens du Projet) pourraient être traitées par le CPAS.

¹¹⁵ L'obligation de conclure un protocole est une obligation *additionnelle* de droit belge découlant de l'article 20 de la LTD et liée au principe de responsabilité (*accountability*), voir la recommandation de l'Autorité n° 02/2020 du 31 janvier 2020, « La portée de l'obligation de conclure un protocole afin de formaliser les communications de données à caractère personnel en provenance du secteur public fédéral », pp. 9-10, disponible sur

<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-02-2020.pdf>.

¹¹⁶ En tant que telle, cette hypothèse n'est pas reprise dans l'article 119quater, § 1^{er}, al. 1^{er}, en projet de la NLC (article 36 du Projet).

suit : « *Een overleg dat wordt georganiseerd overeenkomstig artikel 458ter van het Strafwetboek met o.a. de burgemeester en de Procureur des Konings, waarbij informatie kan worden gedeeld die relevant kan zijn in het kader van de bestrijding van ondermijnende criminaliteit* ». A ce propos, l'article 458ter du Code pénal est rédigé comme suit :

« § 1er. Il n'y a pas d'infraction lorsqu'une personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets, communique ceux-ci dans le cadre d'une concertation organisée soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, soit moyennant une autorisation motivée du procureur du Roi.

Cette concertation peut exclusivement être organisée soit en vue de protéger l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, soit en vue de prévenir les délits visés au Titre Iter du Livre II ou les délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle qu'elle est définie à l'article 324bis.

La loi, le décret ou l'ordonnance, ou l'autorisation motivée du procureur du Roi, visés à l'alinéa 1er, déterminent au moins qui peut participer à la concertation, avec quelle finalité et selon quelles modalités la concertation aura lieu.

§ 2. Les participants sont tenus au secret relativement aux secrets communiqués durant la concertation. Toute personne violant ce secret sera punie des peines prévues à l'article 458.

Les secrets qui sont communiqués pendant cette concertation, ne peuvent donner lieu à la poursuite pénale que des seuls délits pour lesquels la concertation a été organisée » (souligné par l'Autorité).

99. En l'occurrence, **l'Autorité comprend que le présent Projet est supposé être une loi qui organise la concertation de cas.** Il doit par conséquent déterminer, conformément à l'article 458ter du Code pénal, « *au moins qui peut participer à la concertation, avec quelle finalité et selon quelles modalités la concertation aura lieu* ». Le Projet doit être adapté en conséquence, étant entendu que la finalité de la concertation de cas découle déjà du Projet.

100. **L'article 119quater, § 1^{er}, al. 1^{er}, 1^o, en projet de la NLC** (article 36 du Projet) prévoit qu'il est notamment question dans le cadre de l'enquête d'intégrité, de recueillir les **données émanant** « *des personnes visées à l'article 119ter, § 5* », soit **des personnes concernées elles-mêmes** (l'exploitant ainsi que les personnes à qui peuvent être étendues l'enquête d'intégrité).

101. Cependant, le Projet ne prévoit pas de collecte directe de données auprès des personnes concernées par l'enquête d'intégrité, à l'exception (implicite) de ce qui concerne les données collectées auprès de l'exploitant dans le cadre d'une procédure d'octroi d'un permis ou, bien entendu, dans les cas suivants : si l'exploitant entend se soumettre volontairement à l'enquête d'intégrité en exécution de l'article 119ter, § 14 ; s'il est entendu avant qu'une décision ne soit prise à son égard dans le cadre de l'article

119ter, § 13, en projet de la NLC (article 35 du Projet) ; s'il apporte de nouveaux éléments en application de l'article 119ter, § 12, en projet de la NLC (article 35 du Projet). En d'autres termes, **le Projet doit prévoir un cadre normatif régissant la collecte *directe* des données auprès des personnes concernées aux fins de la réalisation de l'enquête d'intégrité.**

102. Enfin, **l'article 119quater, § 1^{er}, al. 2, en projet de la NLC** (article 36 du Projet) dispose que « *La communication, l'utilisation et le traitement de ces données se font conformément la législation qui s'applique au service concerné* » (soit la source des données concernée). **L'Autorité invite le demandeur à clarifier la portée réservée à cette disposition.** En effet, le Projet lui-même est également appliqué aux flux de données concernés (voir exclusivement, s'il en détermine tous les éléments essentiels). Comme cela vient d'être rappelé¹¹⁷, les éléments essentiels des traitements de données envisagés doivent se dégager du Projet et le cas échéant, du cadre normatif applicable au service public tiers concerné. Mais en tout état de cause, **le Projet doit être clair quant à la question de savoir s'il porte à lui seul (ce qui est permis), une obligation à charge des services concernés, ou s'il entend également refléter cette obligation dans les législations organiques applicables à ces services, auquel cas ces législations doivent encore être adaptées à cet effet** (ce qui n'est pas nécessaire si le Projet est complet quant aux éléments essentiels des traitements envisagés).

II.7. Responsables du traitement

103. Sur le plan de la désignation des responsables du traitement, l'Autorité rappelle sa pratique d'avis constante selon laquelle une autorité publique est en principe responsable du traitement de données nécessaire à la mise en œuvre de la mission d'intérêt public qui lui incombe, ou qui relève de l'autorité publique dont elle est investie, en vertu de la législation concernée¹¹⁸. C'est en l'occurrence au Projet d'identifier les responsables du traitement, s'agissant d'un élément essentiel du traitement de données.

¹¹⁷ Considérant n° 119.

¹¹⁸ Voir notamment : avis n° 129/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie*, considérants nos 42 et s. ; avis n° 131/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant un projet de loi portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts*, considérants nos 55 et s. ; avis n° 112/2022 du 3 juin 2022 *concernant un projet de loi modifiant le Code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier*, considérants nos 3-41 et 87-88 ; avis n° 231/2021 du 3 décembre 2021 *concernant un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier*, considérants nos 35-37 ; avis n° 37/2022 du 16 février 2022 *concernant un avant-projet de décret instituant la plateforme informatisée centralisée d'échange de données 'E-Paysage'*, considérant n° 22 ; avis n° 13/2022 du 21 janvier 2022 *concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'octroi de primes à l'amélioration de l'habitat et un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2012 relatif à l'octroi d'aides financières en matière d'énergie*, considérants nos 9-17 ; avis n° 65/2019 du 27 février 2019 *concernant un projet d'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative*, considérants nos 90-113.

104. A ce sujet, l'article 17, al. 1^{er}, du Projet désigne **le directeur de la DEIPP** comme responsable du traitement dans le cadre du développement et de la gestion du RCEI. L'article 28 du Projet quant à lui prévoit plus largement que « *Le directeur de la DEIPP est le responsable du traitement des données à caractère personnel effectué par la DEIPP* ».

105. L'Autorité attire toutefois l'attention du demandeur sur un problème de cohérence entre cette désignation et l'article 5, § 3, du Projet qui est rédigé comme suit :

« *§3. Le directeur et le directeur adjoint sont responsables :*

1° de l'organisation et du fonctionnement de la DEIPP ;

2° du contrôle de la collecte et du traitement des données à caractère personnel et des informations recueillies par la DEIPP, sans préjudice des compétences des autorités désignées par la loi ;

3° de la gestion journalière de la DEIPP ;

4° de la gestion et de l'utilisation du système de gestion de traitement des avis de la DEIPP ;

5° du respect de la légalité et de la régularité de la procédure des avis délivrés par la DEIPP » (souligné par l'Autorité).

106. A la lecture de l'article 5, § 3, du Projet, ce sont plutôt **le directeur de la DEIPP et le directeur adjoint** qui apparaissent être responsables conjoints du traitement. L'Autorité est d'avis que le dispositif du Projet (ou son exposé des motifs) **doit être clarifié sur ce point**, selon les intentions du demandeur, en précisant que le directeur adjoint est placé sous l'autorité du directeur, en identifiant comme responsables conjoints du traitement ces deux personnes, ou encore, en allouant de manière plus spécifiques les responsabilités de ses personnes (le cas échéant, en habilitant le Roi à cet effet).

107. L'article 17, al. 2, du Projet et l'article 119ter, § 3, al. 3, en projet de la NLC (article 35 du Projet) attribuent à juste titre au **bourgmestre** une responsabilité de responsable du traitement dans le cadre de la réalisation des enquêtes d'intégrité.

108. L'Autorité attire cependant l'attention du demandeur sur le fait que **le Projet n'attribue ainsi que partiellement les responsabilités** au regard des traitements de données qu'il prévoit. Ainsi, **toutes les autorités publiques dont la sollicitation** (comme sources de données) **est prévue dans le cadre du Projet¹¹⁹ seront également responsables du traitement de données que constituent les communications de données à la commune et/ou à la DEIPP (chacune pour**

¹¹⁹ L'Autorité ne se prononce ici qu'au sujet des autorités publiques relevant de sa compétence.

ce qui la concerne)¹²⁰. Cette constatation est d'autant plus importante que ces autorités, conformément aux principes de finalité et de minimisation des données, devront se limiter à communiquer à la commune et à la DEIPP les données à caractère personnel nécessaires à l'enquête d'intégrité¹²¹. Et elles devront être en mesure de justifier la conformité de ces communications de données conformément au principe de responsabilité (*accountability*) consacré dans les articles 5, 2., et 24 du RGPD¹²².

109. Dans ce cadre, l'article 21, § 1^{er}, al. 3, du Projet, dispose que « *Les services mentionnés communiquent sur demande toutes les données dont la DEIPP a besoin pour la rédaction de l'avis, sauf si un motif d'intérêt public important fait obstacle à cette communication ou si la vie privée de la personne physique ou morale qui fait l'objet de la demande est atteinte de manière disproportionnée* » (souligné par l'Autorité). Plus largement, ces services ne sont pas seulement tenus de veiller au respect du principe de proportionnalité dans le cadre du droit à la vie privée : **il relève bien de leur responsabilité** (de responsable du traitement) **que la communication de données à la DEIPP soit conforme au RGPD**. Ce qui doit ressortir clairement du dispositif du projet. L'Autorité rappelle à l'attention du demandeur des considérations déjà développées au sujet de la distinction entre le droit à la vie privée et le droit à la protection des données¹²³.

110. Les commentaires précédents sont **d'autant plus importants en ce qui concerne la communication des données directement à la commune**, dans le cadre de l'enquête d'intégrité. En effet dans cette hypothèse, il n'existe **aucun filtre entre la commune et la source des données** communiquées, ce qui augmente le risque que des données non pertinentes soient communiquées à la commune. Ce risque est diminué lorsque l'avis de la DEIPP est sollicité. C'est en effet cette dernière qui collecte les données auprès des autres autorités publiques, les analyse et remet ensuite un avis motivé à la commune¹²⁴.

¹²⁰ Outre les références citées à la note de bas de page n° 118, voir l'avis de l'Autorité n° 184/2021 du 4 octobre 2021 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace*, considérants nos 36-38 et 59-62.

¹²¹ Voir les considérants nos 60, 70 et 87-88.

¹²² Cela vaut pour les autorités qui sont soumises à l'application du RGPD, à savoir celles qui ne sont pas des autorités compétentes visées par le Titre 2 de la LTD. Pour rappel, l'article 28, 3° et 4°, de la LTD consacre également les principes de minimisation et de qualité des données à caractère personnel traitées.

¹²³ « L'Autorité rappelle que le droit d'une personne à la protection des données à caractère personnel la concernant est un droit fondamental reconnu de manière autonome, par rapport au droit au respect de la vie privée, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en son article 8. Le droit à la protection des données n'est pas seulement lié au droit à la vie privée : plus largement, ce sont les droits et libertés des personnes physiques qu'il tend plus généralement à garantir, à l'égard du traitement des données à caractère personnel¹²³. Autrement dit, une référence au respect de ce droit dans le cadre de la procédure pénale est à tout le moins tout aussi pertinente qu'une référence au droit au respect de la vie privée dans l'article 1^{er} de la proposition de Code de procédure pénale. Outre le fait que la protection des données aille au-delà de la protection de la vie privée, il sera en effet systématiquement recouru au traitement de données à caractère personnel (tant pour la collecte des données que pour leur exploitation) dans le cadre de la procédure pénale, comme d'ailleurs plus généralement, dans le cadre de l'exercice de nombreuses missions d'intérêt public (ou relevant de l'exercice de l'autorité publique) par les autorités publiques compétentes », Avis n° 77/2020 du 24 août 2020 *concernant une proposition de loi contenant le Code de procédure pénale*, considérant n° 42, référence omise.

¹²⁴ Quant au contenu de cet avis, voir les considérants nos 76-78.

II.8. Durée de conservation des données traitées

II.8.1. Traitement des données par la DEIPP

111. Avant tout, l’Autorité relève que le Projet contient diverses dispositions fixant la durée de conservation des données **par la DEIPP** dont la compréhension et l’application sont toutefois compliquées et incertaines. **Globalement, l’Autorité recommande au demandeur de reformuler le dispositif de son Projet en ce qui concerne la durée de conservation des données traitées, afin d’en garantir la prévisibilité et la sécurité juridique, en ayant à l’esprit les considérations suivantes¹²⁵.**
112. Premièrement, le Projet doit permettre de déterminer clairement pendant combien de temps et pour quelles finalités toutes les (catégories de) données peuvent être traitées par la DEIPP qui poursuit des finalités distinctes, à savoir d’une part, sa mission d’avis (dans des dossiers concrets), et d’autre part, sa mission d’analyse (plus large).
113. Sur ce point, la mission d’analyse de la DEIPP est réalisée sur la base du RCEI (dans lequel les décisions des communes sont conservées 5 ans), de données objectives scientifiques¹²⁶ et, en substance, des données à caractère personnel collectées dans le cadre de sa mission d’avis. L’articulation des articles 26 et 27 du Projet et des concepts de « *dossier de traitement de l’avis* » et de « *dossier relatif à l’analyse de risques* » ne permettent toutefois pas d’identifier clairement leur application en pratique¹²⁷, dès lors qu’il doit bien exister un séquençement des traitements en pratique : l’analyse de risques n’est *a priori* pas continue et instantanée et doit porter sur un ensemble de données préalablement collectées (ou encore à collecter). Autrement dit, l’article 27 du Projet devrait **fixer un *intervalle de temps*** (en fonction par exemple, du moment où l’analyse de risques est initiée) **dans lequel les données à caractère personnel traitées dans le cadre de la mission d’avis peuvent être réutilisées à des fins d’analyse¹²⁸.**

¹²⁵ L’Autorité a porté à la connaissance du demandeur sa difficulté dans la compréhension des durées de conservations des données applicables et en particulier, la manière dont s’articulent les délais de 5 ans et 15 ans. L’Autorité a donné l’exemple des fichiers communautés d’enquêtes d’intégrité qui sont conservés pendant 5 ans tandis que l’article 119quater, § 4, en projet de la NLC prévoit une durée de conservation des données de 15 ans. L’Autorité a également demandé au demandeur de simuler un exemple concret pour une personne qui a fait l’objet d’une enquête d’intégrité dans le cadre de laquelle un avis a été demandé (et octroyé) par la DEIPP. Celui-ci a répondu ce qui suit : « *De twee verschillende verwerkingsdoeleinden waarvan sprake (art. 119quater: gegevens verwerkt in het kader van het integriteitsonderzoek; art. 119quinquies: het gemeentelijk bestand van integriteitsonderzoeken met daarin de natuurlijke personen of rechtspersonen die het voorwerp uitmaken of hebben uitgemaakt van een integriteitsonderzoek) kunnen niet met elkaar worden vergeleken. Het verschil in bewaartijd is te wijten aan de doelstelling van de verwerking* ».

¹²⁶ L’Autorité part du principe qu’à cet égard, il n’est pas question de données à caractère personnel. Voir l’exposé des motifs du Projet, p. 15.

¹²⁷ Les dispositions concernées semblent être identiques (l’Autorité relève toutefois que le dernier alinéa de l’article 27 du Projet devrait, en toute logique, être adapté conformément à l’intention exprimée dans l’exposé des motifs (p. 32). Ainsi, **c’est après transmission de l’analyse de risques au ministre compétent, que l’archivage doit être organisé.**

¹²⁸ L’Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir si afin de réaliser les analyses de risques, la DEIPP peut traiter l’ensemble des données à caractère personnel qu’elle est amenée à traiter dans le cadre des missions qui lui incombent en vertu du projet. Le demandeur a répondu ce qui suit : « *Zie artikel 25, §2 (de categorieën van persoonsgegevens die worden verwerkt door de DIOB bij het opstellen van de risicoanalyse)* ».

114. Deuxièmement, l’Autorité est d’avis que la nécessité de prendre connaissance des dossiers, pour les agents pertinents de la DEIPP, doit être **limitée aux finalités poursuivies par le Projet** (il ne peut être question de se référer de manière abstraite à la « nécessité de prendre connaissance », cette nécessité devant toujours liée à la mise en œuvre du Projet).
115. Troisièmement, compte-tenu de l’ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées¹²⁹, **l’Autorité est favorable à l’approche suivie dans le Projet qui est de prévoir une destruction rapide des données traitées après fin de l’enquête**. Cependant, dans le cadre d’un projet tel que celui en cause dans le présent avis, l’Autorité attire l’attention du demandeur sur le fait qu’une telle approche ne puisse par la même occasion, mettre en péril l’exercice de ses droits par la personne concernée. Autrement dit, le Projet doit **prévoir une information des personnes concernées avant la suppression des données**, de manière telle que celles-ci puissent, si elles le souhaitent, exercer efficacement leurs droits¹³⁰. Il s’agit d’une garantie supplémentaire appropriée dans le cadre du présent Projet.
116. Quatrièmement, **l’article 25, § 4, al. 2, du Projet semble toutefois (également) déterminer la durée de conservation des données traitées par la DEIPP** dans le cadre de sa mission d’analyse et de sa mission d’avis, **mais d’une autre manière que les dispositions juste évoquées**. Le positionnement cet alinéa est en outre problématique dans la mesure où il pourrait être lu comme concernant la durée de conservation des fichiers de journalisation – ce qui n’est assurément pas le cas^{131, 132}). Compte-tenu des développements précédents, l’Autorité est d’avis que **cet alinéa doit être supprimé. Si le demandeur estime néanmoins que des données doivent être traitées pour une durée supérieure à celle de la durée de conservation des « dossiers », le Projet doit alors préciser quelles (catégories) de données sont conservées et à quelle(s) fin(s)**. En d’autres termes notamment, le projet doit être clarifié si les concepts de « dossiers » utilisés ne recouvraient pas l’ensemble des données à caractère personnel traitées. L’Autorité **réserverait son analyse sur ce point** (du maintien d’un délai de conservation des données pendant 15 ans).

¹²⁹ Voir le considérant n° 15.

¹³⁰ Etant entendu qu’alors, une conservation prolongée des données sera nécessitée par la mise en œuvre du RGPD lui-même, lorsque la personne concernée exerce concrètement ses droits. Mais un tel traitement de données, qui trouve son fondement dans le RGPD lui-même, ne doit pas en tant que tel, être encadré par le présent Projet. Ce dernier doit se limiter à assurer à la personne concernée un moyen efficace d’exercer ses droits auprès de la commune et de la DEIPP.

¹³¹ La durée de conservation des fichiers de journalisation est en effet déterminée dans un alinéa ultérieur de la disposition.

¹³² L’exposé des motifs (p. 31) énonce ce qui suit à ce sujet : « Pour les données à caractère personnel traitées dans ce contexte, une période de conservation de quinze ans est fixée, à la suite à l’avis de l’Organe de contrôle de l’information policière (n° DA190013 au point 18). L’Organe de contrôle a souligné que l’on peut supposer que la plupart des informations qui circuleront de la police vers la DEIPP ou le(s) (services du) bourgmestre proviendront de la Banque de données nationale générale (pour laquelle une période de conservation de trente ans s’applique) ou des banques de données de base (pour lesquelles une période de conservation de quinze ans s’applique). L’organe de Contrôle a déterminé qu’une période de conservation de trente ans, au moins quinze ans pour ces données, est appropriée ».

117. Cinquièmement, l'article 16 du Projet prévoit que les données conservées dans le **RCEI** « *peuvent être conservées pendant maximum cinq ans* ». Bien que le dispositif du projet ne le précise pas, l'Autorité considère que **ce délai est à compter à partir du moment où les données sont introduites dans le RCEI**. Le dispositif du Projet pourrait l'expliciter.
118. Sixièmement enfin, **le Projet doit encore déterminer le sort des données à caractère personnel reçues par la DEIPP dans le cadre d'une demande d'avis à laquelle elle a refusé de donner suite**. Toutes les demandes d'avis ne sont en effet pas automatiquement recevables¹³³.

II.8.2. Traitement des données par la commune

119. L'article 119quinquies en projet de la NLC (article 37 du Projet) prévoit la création du FCEI, qui « *visé à assurer la gestion des enquêtes d'intégrité* ». L'article 119quinquies en projet de la NLC (article 37 du Projet), § 2, al. 3, prévoit que les données des FCEI sont conservées pendant 5 ans à compter de la date à laquelle l'enquête d'intégrité a été clôturée, passé ce délai, elles sont « *soit détruites, soit anonymisées* ». Les données qui fondent la décision prise par la commune sont quant à elles détruites immédiatement « *après que toutes les voies de recours ont été épuisées ou que la décision judiciaire a force chose jugée* ». L'article 119quinquies en projet de la NLC (article 37 du Projet), § 2, al. 5, prévoit que « *Au cas où l'enquête d'intégrité n'aurait pas abouti à un refus, une abrogation ou une suspension du permis d'établissement ou d'exploitation ou une fermeture de l'établissement, les données visées par la disposition de l'alinéa 1^{er}, 3^o, sont effacées immédiatement* ».
120. Cependant, l'article 119quater, § 4, al. 3, en projet de la NLC (article 36 du Projet) qui vise l'enquête d'intégrité réalisée par la commune, dispose que « *Les données à caractère personnel traitées dans ce contexte, sont conservées pour une durée de quinze ans* ».
121. Avant tout, l'Autorité observe que l'article 119quinquies en projet de la NLC (article 37 du Projet), § 2, al. 3, **ne détermine pas la finalité par laquelle les données traitées pourraient être anonymisées**¹³⁴. Il ne répond par conséquent pas aux principes de prévisibilité et de légalité : l'anonymisation de données à caractère personnel constitue un traitement de données dont les éléments essentiels, en l'occurrence, doivent être déterminés dans le Projet. **Le demandeur peut soit, omettre cette possibilité d'anonymisation des données, soit en déterminer la finalité et l'encadrer (sur ce point toutefois, l'Autorité réserve sa position)**¹³⁵.

¹³³ Voir l'article 20 du Projet.

¹³⁴ Sur l'anonymisation, voir les considérants nos 82-86.

¹³⁵ La proposition anciennement soumise à l'Autorité semblait quant à elle viser l'étude de phénomènes de criminalité (étude qui plutôt et *a priori*, semblerait d'abord pertinente pour la DEIPP elle-même.

122. Ensuite, *mutatis mutandis*, **les commentaires qui viennent d'être émis par l'Autorité au sujet de la conservation des données par la DEIPP valent au sujet de la conservation des données par la commune** : l'Autorité demeure favorable à une suppression rapide des données pour autant que la personne concernée puisse exercer ses droits préalablement si elle le souhaite¹³⁶ ; le Projet doit être adapté en ce qu'il concerne la durée de conservation des données de 15 ans¹³⁷.

II.9. Mesures techniques et organisationnelles

123. Le projet comporte plusieurs dispositions similaires concernant les mesures techniques et organisationnelles qui doivent être mises en œuvre par les responsables du traitement : l'article 18, § 1^{er}, du Projet vise en général le traitement de données à caractère personnel par la DEIPP et la commune, l'article 25, § 4, du Projet, vise la DEIPP, et l'article 119quater, § 4, en projet de la NLC (article 36 du projet) vise le traitement des données à caractère personnel par la commune dans le cadre de son enquête d'intégrité. Ces **dispositions similaires** appellent les commentaires suivants.

124. Premièrement, les traitements de données prévus dans le cadre du Projet pouvant permettre, dans certaines hypothèses, l'application de l'article 23 du RGPD, et le projet n'entendant pas déroger à la LTD, **le dispositif du projet doit prévoir que les mesures techniques et organisationnelles qu'il préconise sont sans préjudice de celles qu'il convient de mettre en œuvre en exécution du RGPD et de la LTD.**

125. Deuxièmement, d'une part, la DEIPP et la commune ne doivent pas seulement tenir à disposition de l'Autorité une liste des « *catégories de personnes* » qui sont désignées pour traiter les données dans le cadre du projet mais bien une **liste des personnes désignées in concreto pour traiter les données.**

126. D'autre part, dans le même sens, **les fichiers de journalisation** ne peuvent se limiter à identifier les « *catégories de personnes* » qui ont « *consulté* » les données. **Ils doivent permettre d'identifier les personnes/utilisateurs (identifiés)** qui ont *in concreto* non seulement consulté les données mais encore, **procédé à toute opération de traitement** à l'égard des données (modification, etc.)¹³⁸. Toujours dans le même sens, ils ne doivent pas non plus se limiter à identifier les « *catégories de destinataires* » des données mais bien **les destinataires/utilisateurs concrets des données (identifiés)**. Le maintien de fichiers de journalisation de ce type constitue une mesure

¹³⁶ Voir le considérant n° 115.

¹³⁷ Voir le considérant n° 116.

¹³⁸ Par exemple, alors que l'article 18, § 1^{er}, 6^o, du Projet, vise la journalisation « *au moins pour les opérations suivantes : la collecte, la modification, la consultation, la communication, y compris les transferts, la connexion et l'effacement* », le § 2, 2^o, ne vise que la consultation et le 4^o, *a priori* (dès lors qu'il traite des « *destinataires* ») la communication des données.

de base au titre des mesures à mettre en œuvre en exécution notamment des articles 5, 1., f) et 32 du RGPD (sécurité du traitement), et 5, 2., et 24 du RGPD (principe de responsabilité/ *accountability*). A défaut de telles mesures techniques, il est matériellement très compliqué (voire le cas échéant, impossible) de réaliser la traçabilité des opérations de traitement qui ont été réalisées à l'égard des données traitées et partant, d'assurer l'application des règles de protection des données.

127. Au passage, l'Autorité souligne qu'en l'Etat du Projet, **les seuls destinataires de données traitées¹³⁹** par la commune dans le cadre de la DEIPP sont les agents de la DEIPP eux-mêmes, lorsqu'une demande d'avis est introduite par la commune, et les autres autorités publique auprès desquelles la commune collecte des données dans le cadre de l'enquête d'intégrité. Concernant la DEIPP, les éventuels destinataires de données sont la commune ainsi que les institutions auprès desquelles celle-ci collecte des données. Etant entendu que systématiquement, la sollicitation des autres autorités publiques entraîne une communication, par la DEIPP et la commune, d'un minimum de données à caractère personnel (en substance, l'identité des personnes au sujet desquelles porte l'enquête d'intégrité).
128. L'Autorité est d'avis que **les articles 18, § 1^{er} et 25, § 4 du Projet et 119quater, § 4, en projet de la NLC (article 36 du projet) doivent être adaptés en ce sens.**
129. Troisièmement, l'article 25, § 4, du Projet prévoit que les mesures techniques et organisationnelles qu'il consacre s'appliquent « *pour s'assurer que l'accès aux données et les possibilités de traitement soient limités à ce dont les personnes ont besoin pour l'exercice de leur fonction ou pour les besoins du service* » (souligné par l'Autorité). **L'Autorité est d'avis que cette disposition doit être reformulée de manière telle que les possibilités de traitement doivent être limitées à ce qui est « nécessaire pour la mise en œuvre du Projet ».** Le Projet détermine en effet les finalités qu'il poursuit et les traitements de données qu'il concerne sont limités à ces finalités.
130. **Enfin, l'article 119ter, § 5, en projet de la NLC** dispose que « *Dans le cadre de l'exercice de leurs compétences dans cet article, deux communes ou plus peuvent conclure un accord de coopération. Les communes peuvent décider de la répartition mutuelle des différents coûts y afférents* » (souligné par l'Autorité). **L'Autorité souligne qu'un tel accord de coopération ne pourrait avoir aucun effet sur l'application des principes de protection des données** consacrés dans le projet et qu'en l'occurrence, les **mesures techniques et organisationnelles nécessaires devront être mises en œuvres à cette fin**, dans le cadre de ce type de coopération.

¹³⁹ Voir antérieurement, une critique émise au considérant n° 27 de l'avis n° 2 de l'Autorité.

II.10. Limitations des droits des personnes concernées

131. Certaines dispositions du Projet consacrent de manière similaire des limitations aux droits des personnes concernées. Il en est ainsi de l'article 29 du Projet, limitant les droits des personnes concernées à l'égard de la DEIPP, et de l'article 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) en ce qui concerne les limitations des droits des personnes concernées à l'égard de la commune. Avant tout, **l'Autorité accueille favorablement l'abandon dans le Projet, du système d'accès indirect (via l'Autorité) qui était prévu dans le projet initial.**
132. Ensuite, l'Autorité relève qu'il n'est **pas nécessaire d'inscrire dans ces dispositions que** les « données » concernées « *peuvent être soumises à des limitations visées à l'article 23 du règlement (UE) n° 679/2016 et aux articles 37, 38 et 39 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* ». Par ailleurs, ce sont en l'occurrence les droits des personnes concernées (et les obligations du responsable du traitement) qui sont soumis à des limitations (et non les « données » concernées). Pour le reste, les dispositions de la LTD s'appliquent aux autorités compétentes au sens de la LTD (autorités judiciaires, douanes et accises, CTIF, etc.).
133. En l'occurrence, comme il y procède, le Projet doit régler les éventuelles limitations des droits de personnes concernées à l'égard de la commune et de la DEIPP. A cette fin, **il doit ressortir clairement des dispositions en Projet quels droits des personnes concernées sont limités, à quelle fin, jusqu'à quel moment, et le cas échéant, moyennant la mise en place de quelles mesures particulières** (intervention du DPO, etc.).
134. Or premièrement, les paragraphes 1^{ers} des articles 29 du Projet et 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) ne spécifient pas quels droits des personnes concernées sont limités par le Projet, ce sont les paragraphes 2 qui identifient tous deux les droits d'accès et à l'effacement¹⁴⁰. Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité, **ces dispositions doivent identifier les droits concrets (accès, effacement, etc.) de la personne concernée auxquels des limitations sont apportées par le Projet.** Autrement dit, **seuls les paragraphes 2 précités sont effectifs** en la matière (les paragraphes 1^{ers} ne visant explicitement aucun droit des personnes concernées). Selon le régime juridique réservé à ces limitations, une ou plusieurs dispositions peuvent être prévues dans le Projet à cet effet¹⁴¹.

¹⁴⁰ Contrairement à ce que précise l'exposé des motifs (p. 52), l'article 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) ne vise pas de limitation au droit à la rectification des données.

¹⁴¹ Il est inutile de reproduire une disposition identique séparément, pour chaque droit concerné. Le recours à plusieurs dispositions distinctes est pertinent lorsque les régimes juridiques régissant les limitations concernées sont différents.

135. Par exemple, s'agissant de l'exploitant, son droit à l'information ne subira pas de limitation dès lors qu'en vertu du projet, il doit être informé de l'initiation d'une enquête d'intégrité¹⁴². L'un des principes du Projet est que l'enquête d'intégrité doit être réalisée de manière transparente¹⁴³. Aucune raison ne justifierait par conséquent que l'exploitant ne soit pas à la fois informé conformément aux articles 13 et 14 du RGPD au moment où l'initiation de l'enquête d'intégrité lui est notifiée.
136. Deuxièmement, les dispositions en projet doivent identifier clairement quelles sont **les finalités de la limitation** des droits des personnes concernées. Pour ce qui concerne la DEIPP, l'exposé des motifs énonce que l'objectif poursuivi est d'empêcher que la personne concernée puisse influencer le résultat de l'enquête d'intégrité¹⁴⁴. Il en est en substance de même pour ce qui concerne la commune¹⁴⁵. A ce sujet par conséquent, les paragraphes 1^{ers} des articles 29 du Projet et 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) ne peuvent viser de manière générale « *l'atteinte à la bonne exécution des missions d'intérêt général ou au bon déroulement de l'enquête d'intégrité* » (souligné par l'Autorité). **Les paragraphes doivent être adaptés afin de viser uniquement le bon déroulement de l'enquête d'intégrité**, étant entendu qu'il incombera au responsable du traitement de déterminer en quoi, *in concreto*, l'octroi de ses droits à la personne concernée est susceptible de nuire à l'enquête d'intégrité.
137. Les paragraphes 1^{ers} des articles 29 du Projet et 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) visent en outre « *le bon déroulement [...] de l'information judiciaire ou de l'instruction judiciaire* ». Cet objectif de limitation des droits des personnes concernées soulève les deux remarques suivantes :
- D'une part, le Projet prévoit en effet certaines garanties concernant les informations de nature judiciaire qui devraient être liées au régime de limitation des droits des personnes concernées (une limitation plus étendue que ce qui serait nécessaire aux autorités judiciaires ne serait pas justifiée)¹⁴⁶ ;
 - D'autre part, les limitations ne valent au plus tard que jusqu'à ce que l'enquête d'intégrité soit clôturée ou jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise à l'égard de l'exploitant¹⁴⁷ (l'enquête

¹⁴² Article 119ter, § 4, al. 1^{er}, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

¹⁴³ Article 119ter, § 2, al. 2, 3^o, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

¹⁴⁴ « *L'objectif de cette limitation est d'empêcher la personne faisant l'objet d'une enquête d'intégrité d'obtenir des informations dans le cadre d'une enquête d'intégrité en cours (ou d'une information judiciaire ou instruction judiciaire) afin d'influencer le résultat de cette enquête* » (p. 34) (souligné par l'Autorité).

¹⁴⁵ « *Afin d'éviter que les intéressés, par le biais du droit d'accès, droit de rectification, droit à l'effacement de données et à la limitation du traitement, aient accès à leurs données et puissent ainsi entraver des procédures en cours ou utiliser des données à d'autres fins malhonnêtes et ainsi compliquer une exécution correcte et efficace des missions d'intérêt général de la commune le présent article, par analogie à l'article 29 pour la DEIPP, reprend des dispositions qui limitent les droits des personnes qui font l'objet d'une enquête d'intégrité, mais uniquement pour ces cas où cela est strictement nécessaire* » (p. 52) (souligné par l'Autorité).

¹⁴⁶ Voir 21, § 2, du Projet

¹⁴⁷ Voir les considérant nos 138-139.

d'intégrité dure en principe 50 jours ouvrables, soit deux mois et demi, mais peut être prolongée jusqu'à 80 jours ouvrables, soit quatre mois). En pratique, le responsable du traitement devra donc pouvoir justifier pour quelle raison *in concreto*, une suspension des droits de la personne concernée pendant quelques mois est nécessaire à l'instruction ou à l'information.

138. Troisièmement, en ce qui concerne la **période pendant laquelle les droits des personnes concernées sont limités**, les paragraphes 1^{ers} des articles 29 du Projet et 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) prévoient ce qui suit :

« dans la mesure et aussi longtemps qu'il serait porté atteinte à la bonne exécution des missions d'intérêt général ou au bon déroulement de l'enquête l'intégrité, de l'information judiciaire ou de l'instruction judiciaire, pendant la période où la personne fait l'objet d'une enquête d'intégrité réalisée par la commune en application de l'article 119ter ainsi que pendant la période où les données sont traitées afin de pouvoir prendre une décision visée à l'article 119ter, §8 et 9 et, au plus tard, jusqu'au moment d'une décision finale à l'égard de la personne concernant le permis d'établissement ou d'exploitation ou l'établissement » (souligné par l'Autorité).

139. **L'Autorité est d'avis que les paragraphes 1^{ers} des articles 29 du Projet et 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) doivent explicitement viser la décision finale de la commune.** L'exposé des motifs est ambigu sur ce point¹⁴⁸. Le droit d'accès permet à la personne concernée de vérifier que les données traitées à son sujet l'ont été conformément aux règles de protection des données, ce qui est susceptible d'avoir un impact sur la licéité de la décision administrative prise par la commune, et ce, selon notamment les règles applicables en droit administratif. L'Autorité ne perçoit aucun motif pour lequel les droits de la personnes concernées devraient toujours être suspendus lorsque la personne concernée exerce les voies de recours disponibles contre la décision de la commune.

140. Quatrièmement, les paragraphes 2 des articles 29 du Projet et 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) prévoient que *« Le droit d'accès et le droit à l'effacement des données est limité dans la mesure où des lois spéciales prévoient une limitation de ces droits »*. **Les paragraphes 4 des articles précités** poursuivent la même finalité en ce qui concerne les informations qui peuvent être fournies par le DPO. Le cas échéant, il est utile d'illustrer dans l'exposé des motifs **l'interaction entre le projet et ces lois spéciales**, afin de faciliter une mise en œuvre cohérente et complète du projet

¹⁴⁸ L'exposé des motifs est ambigu sur ce point en ce qu'il énonce ce qui suit : *« Toutefois, l'intéressé conserve le droit d'invoquer les procédures administratives habituelles de contestation et de recours. Son dossier reste donc disponible »* (p. 34) ; *« L'intéressé conserve toutefois évidemment le droit de recourir aux procédures contentieuses administratives et de recours habituelles. Son dossier administratif reste donc disponible »* (p. 52).

par les acteurs concernés. Dans ce contexte, **l’Autorité invite également le demandeur à s’interroger sur la proportionnalité de l’application de l’article 14 de la LTD¹⁴⁹ alors qu’il est question de prises de décisions administratives dont l’impact est important** à l’égard de la personne concernée. A cet égard, l’Autorité rappelle que l’article 14, § 2, de la LTD laisse justement la possibilité à la loi d’obliger la communication des données par le responsable du traitement à la personne concernée dans le cadre d’une « *procédure contentieuse* ». Il s’agit certainement d’un sujet qui mériterait d’être approfondi en l’occurrence.

141. Cinquièmement, les paragraphes 2, alinéas 3, octroient à la commune et à la DEIPP le pouvoir **d’imposer des limitations aux droits des personnes concernées auprès d’autres « services »**. Ils sont rédigés comme suit :

« La limitation n'a toutefois pas pour effet que les services qui disposent déjà de ces données doivent limiter l'accès préalable à ces données. La commune peut toutefois, si elle le juge nécessaire, imposer des limitations à l'accès aux documents originaux pendant la durée des

¹⁴⁹ Selon cet article :

« § 1er. En application de l'article 23 du Règlement, les articles 12 à 22 et 34 du Règlement, ainsi que le principe de transparence du traitement visé à l'article 5 du Règlement ne s'appliquent pas aux traitements de données émanant directement ou indirectement des autorités judiciaires, des services de police, de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, de la Cellule de Traitement des Informations Financières, de l'Administration générale des douanes et accises, et de l'Unité d'information des passagers visés au titre 2, à l'égard :

1° des autorités publiques, dans le sens de l'article 5 de la présente loi, auxquelles les données ont été transmises par ou en vertu de la loi, d'un décret ou d'une ordonnance;

2° d'autres organes et des organismes auxquelles les données ont été transmises par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

§ 2. Le responsable du traitement visé au présent titre qui est en possession de données visées au paragraphe 1er ne les communique pas à la personne concernée à moins que :

1° la loi l'y oblige dans le cadre d'une procédure contentieuse; ou que

2° les autorités judiciaires, les services de police, l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, la Cellule de Traitement des Informations Financières, l'Administration générale des douanes et accises, et l'Unité d'information des passagers visés au paragraphe 1er, chacun pour les données les concernant, l'y autorisent.

Le responsable du traitement ou l'autorité compétente ne fait aucune mention qu'il est en possession de données émanant de ceux-ci.

§ 3. Les limitations visées au paragraphe 1er portent également sur la journalisation des traitements des autorités judiciaires, des services de police, de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, de la Cellule de Traitement des Informations Financières, de l'Administration générale des douanes et accises et de l'Unité d'information des passagers dans les banques de données des responsables du traitement visés au présent titre auxquelles ceux-ci ont directement accès.

Ces limitations ne s'appliquent qu'aux données traitées initialement pour les finalités visées à l'article 27 de la présente loi.

§ 4. [...]

§ 6. Lorsque le traitement porte sur des données initialement traitées par les services de police ou l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, l'Autorité de protection de données saisie directement par la personne concernée ou par le responsable du traitement qui fait état de l'application du présent article, s'adresse à l'autorité de contrôle visée à l'article 71 pour qu'elle réalise les vérifications nécessaires auprès des autorités, organes ou organismes compétents.

Lorsque l'Autorité de protection des données a été saisie par la personne concernée, après réception de la réponse de l'autorité visée à l'article 71, l'Autorité de protection des données informe la personne concernée selon les modalités légales prévues.

§ 7. Lorsque le traitement porte sur des données initialement traitées par les autorités judiciaires, l'Autorité de protection des données saisie directement par la personne concernée ou par le responsable du traitement qui fait état de l'application du présent article, s'adresse à l'autorité de contrôle compétente pour les autorités judiciaires pour qu'elle réalise les vérifications nécessaires auprès des autorités, organes ou organismes compétents, visés au § 1er, 1° et 2°.

Lorsque l'Autorité de protection des données a été saisie par la personne concernée, après réception de la réponse de l'autorité de contrôle compétente pour les autorités judiciaires, l'Autorité de protection des données informe la personne concernée selon les modalités légales prévues » (souligné par l'Autorité).

enquêtes visées au paragraphe premier, sans que cela puisse constituer une atteinte disproportionnée aux droits de la personne concernée »

142. D'emblée, l'Autorité relève que **la première phrase des paragraphes 2, alinéas 3, des articles 29 du Projet et 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) doit être omise** parce qu'elle est inutile. En effet, les règles régissant les limitations des droits de la personne concernées dans le cadre du Projet à l'égard de la commune et de la DEIPP sont sans effet à l'égard des droits dont jouissent la personne concernée à l'égard d'autres autorités publiques. Il peut d'ailleurs être utile de rappeler ceci dans l'exposé des motifs.

143. L'Autorité a ensuite interrogé le demandeur quant à la motivation de la deuxième phrase des paragraphes 2, alinéas 3, des articles 29 du Projet et 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) et quant aux hypothèses concrètes envisagées. Celui-ci a répondu ce qui suit :

« Om te vermijden dat betrokkenen via het recht op inzage, rectificatie, wissen van gegevens en beperking van verwerking toegang hebben tot hun gegevens, en daarmee lopende integriteitsonderzoeken kunnen hinderen of gegevens kunnen gebruiken voor andere malafide doeleinden en daarmee een correcte en doeltreffende uitvoering van de opdrachten van algemeen belang van de gemeente bemoeilijken, werden in het voorontwerp bepalingen opgenomen die de rechten van personen die het voorwerp zijn van een integriteitsonderzoek beperken, maar slechts voor die gevallen waarbij dit noodzakelijk is. De betrokkene behoudt evenwel uiteraard het recht om zich te beroepen op de gewoonlijke administratieve geschillen beroepsprocedures. Diens administratief dossier blijft dus beschikbaar ».

144. L'Autorité prend acte de cette explication. A ce sujet, l'Autorité ne perçoit *a priori* pas de raison pour laquelle l'accès aux données traitées par ces autres services *dans le cadre de leurs propres missions* devrait être restreint. Il serait par contre plus probable que l'absence de communication de l'information selon laquelle les données concernées ont été consultées dans le cadre d'une enquête d'intégrité puisse être omise. L'Autorité rappelle qu'en tout état de cause, la restriction aux droits des personnes concernées envisagée par le Projet devra être justifiée *in concreto* par le responsable du traitement, en fonction de l'enquête d'intégrité et de la personne concernées.

145. Enfin, si le Projet prévoit l'information de l'exploitant quant à l'initiation de l'enquête d'intégrité par le bourgmestre, il ne prévoit rien en ce qui concerne les personnes auxquelles l'enquête d'intégrité est étendue. **Le Projet doit prévoir, moyennant le cas échéant la mise en œuvre des limitations temporaires nécessaires, une information des personnes à qui l'enquête d'intégrité est étendue** en exécution de l'article 119ter, § 5, al. 3, en projet de la NLC (article 35 du Projet).

II.11. Communication des données à d'autres fins, à d'autorités publiques

146. Différentes dispositions du Projet prévoient des communications de données par la DEIPP à d'autres autorités publiques à des fins autres que la réalisation des enquêtes d'intégrité :

- L'article 26, § 1^{er}, al. 2, et § 2, al. 1^{er}, du Projet concerne la mise à disposition du « *dossier de traitement de l'avis* » aux autorités judiciaires en général, dans le cadre de la poursuite d'infractions ;
- L'article 27, § 1^{er}, al. 2, et § 3, al. 2, du Projet, porte sur la mise à disposition du « *dossier relatif à l'analyse de risques* » aux autorités judiciaires en général, dans le cadre de la poursuite d'infractions ;
- L'article 30, § 2, als 1^{er} et 2, du Projet, concerne la communication des données à l'OCAM, à la Sûreté de l'Etat, au Service Général du Renseignement et de Sécurité et à la CTIF, lorsqu'il est question de terrorisme, d'extrémisme, de financement du terrorisme ou plus largement, lorsque les constatations ou données sont utiles à la mission de ces services. Selon le cas, les données doivent être communiquées d'initiative ou à la demande ;
- L'article 30, § 2, al. 3, prévoit une communication de données à la demande des autorités judiciaires, dans le cadre de l'information, l'instruction ou les enquêtes pénales d'exécution.

147. L'Autorité a interrogé le demandeur afin de déterminer en quoi ces dispositions sont nécessaires dans le cadre du Projet, alors que les autorités concernées sont en principe déjà amenées à coopérer d'une manière ou d'une autre entre elles dans le contexte des cadres normatifs qui régissent leurs activités. D'ailleurs, les données collectées par la DEIPP proviennent d'autres sources (autorités publiques). Le demandeur a été interrogé sur les lacunes du droit positif que combleraient les dispositions concernées. Il a répondu ce qui suit :

« Er bestaat momenteel nog geen specifiek normatief kader inzake de gegevensverwerking en gegevensoverdracht van DIOB naar de vermelde diensten. Het voorontwerp richt een dergelijk kader op ».

148. L'Autorité n'est pas en mesure d'identifier dans quelle mesure une communication de données à caractère personnel *par la DEIPP elle-même*, est nécessaire dans l'ordre juridique..

149. L'Autorité réitère à l'attention du demandeur, les considérants nos 70 à 71 de son avis précédent n° 1¹⁵⁰. Bien que par son travail d'analyse et l'expertise qu'elle développe en la matière, la DEIPP puisse avoir de nouvelles informations pertinentes à communiquer aux autorités concernées (concernant les risques de développement de la criminalité déstabilisante), celle-ci ne peut constituer un moyen détourné pour les services concernés, d'obtenir des données à caractère personnel qu'ils devraient obtenir via d'autres flux de données. L'Autorité invite également le demandeur à se référer, à titre d'information s'agissant de la mise en œuvre des flux concernés par le Projet, à l'avis de l'Autorité n° 184/2021 du 4 octobre 2021 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace*.

II.12. Coopération internationale

150. L'article 31 du Projet est rédigé comme suit :

« La DEIPP peut adhérer à des réseaux internationaux d'institutions étrangères analogues et conclure des accords de coopération avec des organisations étrangères analogues qui ont un lien avec l'exercice des missions de la DEIPP.

La DEIPP peut coopérer avec ces institutions et réseaux conformément aux règles conventionnelles, supranationales et légales, entre autre[s] en vue de :

1° l'échange de bonnes pratiques ;

2° formations thématiques ».

151. A toutes fins utiles, l'Autorité remarque que dans le cadre de traitements de données présentant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées¹⁵¹, **une telle disposition ne pourrait *seule* fonder le traitement de données à caractère personnel dans un tel cadre,**

¹⁵⁰ « 70. En vertu de l'article 16, § 2 du projet, la DEIPP peut communiquer de sa propre initiative à la Sûreté de l'État toutes les données dont elle dispose dans le cadre de l'extrémisme, du terrorisme et du financement du terrorisme. À la demande par exemple de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, elle peut fournir toutes les données utiles pour la mission de celui-ci. La DEIPP a pour mission de rédiger des avis et à cette fin, elle recueille des renseignements auprès d'autres autorités. En d'autres termes, elle procède à un traitement ultérieur de données qui ont initialement été collectées pour une autre finalité. Aucune disposition du projet n'indique que la DEIPP effectuerait une enquête autonome et donc collecterait ses propres informations.

71. Si, sur la base de l'analyse qu'elle réalise dans le cadre de sa mission d'avis, la DEIPP établit des constatations qui sont pertinentes pour la Sûreté de l'État en vue de la lutte contre l'extrémisme, le terrorisme et le financement du terrorisme ou qui sont utiles pour la mission de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, ces constatations peuvent alors être communiquées. La DEIPP ne peut toutefois pas devenir un instrument permettant de contourner les règles légales normales relatives à l'obtention d'informations (notamment un protocole et/ou une autorisation : voir également le point [...]). Cela signifie que la Sûreté de l'état ou l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace doivent réclamer eux-mêmes les données sous-jacentes auprès de la source. À la lumière de ces éléments, le paragraphe 2 de l'article 16 du projet doit être adapté » (références omises et souligné par l'Autorité dans le présent avis).

¹⁵¹ Voir le considérant n° 18.

dès lors qu'elle ne détermine pas les éléments essentiels d'un tel traitement¹⁵². Cette disposition **devra toujours être combinée avec les dispositions de droit international applicables** (et les dispositions de droit belge qui l'exécutent), déterminant en outre les éléments essentiels des traitements de données envisagés.

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que

- 1.** Le Projet soumis pour avis présente une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées (**considérant n° 15**) ;
- 2.** Le Projet ne prévoit pas la possibilité pour la commune de traiter des données à caractère personnel dans le cadre de son analyse de risques (**considérant n° 6**) ;
- 3.** Le dispositif du Projet doit clarifier que le Roi ne peut identifier comme secteur économique susceptible d'être l'objet d'enquêtes d'intégrité que des secteurs au sujet desquels la DEIPP a rendu un avis (**considérant n° 7**) ;
- 4.** Lorsque l'analyse de risques réalisées par la DEIPP est classifiée, la DEIPP devrait avoir l'obligation d'en réaliser également une version déclassifiée, bien que cette dernière devra être lue avec précaution (**considérants nos 9-10**) ;
- 5.** L'exposé des motifs du Projet doit être adapté de manière telle qu'il reflète que l'analyse de risques menée par la DEIPP ne porte que sur le contexte des activités économiques (**considérants n° 11**) ;
- 6.** Le dispositif du projet doit préciser que pour pouvoir être pris en considération dans l'enquête d'intégrité, les faits punissables eux-mêmes, visés à l'article 119ter, § 10, al. 5, doivent être des faits concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence requise (**considérant n° 22**) ;
- 7.** L'exposé des motifs doit justifier la raison pour laquelle l'objectif poursuivi par le Projet ne pourrait pas être atteint sur la base de la seule prise en compte de faits punissables constatés par les autorités judiciaires ou à tout le moins, de faits punissables pour lesquels des poursuites sont initiées par le ministère public (**considérant n° 23**) ;

¹⁵² Le projet initial par contre, prévoyait la possibilité d'échanger des données à caractère personnel, voir les considérants nos 89-91 de l'avis n° 1 de l'Autorité.

8. La liste des faits punissables consacrée dans l'article 119ter, § 10, al. 5, en projet de la NLC (article 35 du Projet) doit être adaptée (**considérants nos 27-31**) ;

9. Les faits punissables ne pourront être pris en considération que lorsqu'ils relèvent du concept de criminalité déstabilisante (**considérant n° 33**). A cet égard, la finalité du Projet doit être exprimée de manière univoque dans l'exposé des motifs (**considérants nos 34-35**).

10. La commune concernée devra en tout état de cause motiver de manière circonstanciée la raison pour laquelle elle identifie une personne concernée comme exploitant (**considérants nos 36-37**) ;

11. Concernant l'extension de l'enquête d'intégrité, les notions utilisées sont trop floues et laissent une place trop importante à la subjectivité, de telle sorte qu'en l'état, le Projet manque de prévisibilité (les catégories de personnes concernées ne sont pas identifiées avec suffisamment de clarté) et est disproportionné : il doit être retravaillé (**considérants nos 38-45**) ;

12. Le demandeur pourrait envisager l'introduction d'un filtre objectif préalable à la réalisation des enquêtes d'intégrité, de manière telle que soit envisagée la possibilité de ne pas soumettre systématiquement toutes les entreprises du secteur concerné, à cette enquête (**considérants nos 48-49**). Sans préjudice de ce commentaire, le dispositif du Projet doit être mis en concordance avec l'intention exprimée dans l'exposé des motifs, et donc préciser l'obligation à charge des communes (**considérant n° 50**) ;

13. Les circonstances factuelles dans lesquelles une nouvelle enquête d'intégrité peut (doit) être initiée doivent être clarifiées dans le dispositif du Projet, ce dernier doit préciser que ces circonstances doivent être identifiées par la commune dans le cadre des enquêtes d'intégrité qu'elle mène au sujet d'autres exploitants, et il doit enfin déterminer de quelle manière seront par conséquent croisées les données entre enquêtes d'intégrité aux fins d'identifier s'il y a eu ou pas un changement pertinent (**considérants nos 51-56**) ;

14. Les données communiquées à la DEIPP et à la commune doivent toujours être relatives à des faits punissables. Conformément au principe de minimisation des données, ne pourront être communiqués que des données relatives à des faits suffisamment établis et en outre, pertinents dans l'identification de la criminalité contre laquelle il est lutté via le projet – soit, la criminalité déstabilisante (**considérants nos 59-61**) ;

15. Le dispositif du Projet doit retenir une approche claire et univoque quant à l'âge des données qui peuvent être collectées par la DEIPP (et communiquées à la commune) dans le cadre de l'enquête d'intégrité de telle sorte que ne subsiste aucun doute, au niveau des responsables du traitement, dans l'identification des données à communiquer. A cet égard, sur la base du délai retenu par le demandeur, le Projet ne peut en principe permettre la prise en considération que de données suffisamment récentes (**considérants nos 62-67**). Une limite concernant l'âge des données doit également être fixée en ce qui concerne les données collectées auprès de services relevant de la compétence d'entités fédérées (**considérant n° 65**) ;

16. Concernant les données collectées par la commune, les §§ 1 et 2 de l'article 119 quater en projet de la NLC (article 36 du Projet) doivent être reformulés de manière telle qu'il en ressorte clairement quelles catégories de données peuvent être collectées auprès de quelles entités et ce, concernant quelle période (*mutatis mutandis*, il est renvoyé à ce sujet au **considérant n° 67**) (**considérants nos 68 et 72**) ;

17. Les §§ 1 et 2 de l'article 119 quater en projet de la NLC (article 36 du Projet) doivent être clairement et juridiquement articulés et coordonnés avec l'article 119ter, § 6, en projet de la NLC (article 35) (**considérant n° 70**) ;

18. Le Projet doit clairement refléter les limites concernant les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être traitées par la commune (**considérant n° 70**) ;

19. La catégorie de données visée à l'article 119quater, § 2, 5°, en projet de la NLC (article 36 du Projet) doit être reformulée (**considérant n° 72**) ;

20. Le projet devrait mettre en place des garanties appropriées concernant le caractère exact et à jour des données traitées par la commune et la DEIPP (**considérants nos 73-75**) ;

21. Le dispositif du projet doit être adapté si son intention n'est pas que la DEIPP rende un avis sur les hypothèses visées à l'article 119ter, § 10, al. 1^{er}, en projet de la NLC (**considérants nos 76-78**) ;

22. L'article 6, § 1^{er}, al. 2, du Projet ne peut fonder le traitement d'autres (catégories de) données à caractère personnel que celles visées à l'article 25 du Projet (**considérant n° 79**) ;

23. L'article 6, § 2, al. 3, du Projet doit être reformulé en spécifiant simplement que l'analyse de risques ne peut contenir de données à caractère personnel (**considérant n° 81**) ;

24. Les responsables du traitement devront tenir compte du fait que les données relatives aux faits punissables peuvent concerner des autres personnes concernées qui ne sont pas pertinentes dans le cadre de l'enquête d'intégrité ou de l'analyse de risques de la DEIPP (**considérants nos 87-88**) ;

25. L'article 119ter, § 6, al. 1^{er}, 1^o, en projet de la NLC (article 35 du Projet), concernant notamment l'utilisation des réseaux sociaux par les communes, doit être adapté (**considérants nos 87-94**) ;

26. L'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer au sujet de la consultation des services et bases de données visés par l'article 119quater, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2^o et 3^o, en projet de la NLC (article 36 du Projet), et le 4^o du même alinéa n'est pas prévisible et doit par conséquent être adapté ou omis (**considérants nos 95-97**) ;

27. Le Projet doit être adapté en ce qui concerne l'hypothèse de la « concertation de cas » (**considérants nos 98-99**) ;

28. Le Projet doit régir la collecte directe des données auprès des personnes concernées (**considérants nos 100-101**) ;

29. La portée de l'article 119quater, § 1^{er}, al. 2, en projet de la NLC (article 36 du Projet) doit être clarifiée (**considérant n° 102**) ;

30. Le Projet doit clarifier si le directeur de la DEIPP est bien seul, responsable du traitement, et tenir compte des conséquences de cette qualification (**considérants nos 105-106**).

En outre, toutes les autorités publiques dont la sollicitation (comme sources de données) est prévue dans le cadre du Projet seront également responsables du traitement de données que constituent les communications de données à la commune et/ou à la DEIPP (chacune pour ce qui la concerne) (**considérants nos 108-110**) ;

31. Globalement, il est recommandé au demandeur de reformuler le dispositif de son Projet en ce qui concerne la durée de conservation des données traitées par la DEIPP, afin d'en garantir la prévisibilité et la sécurité juridique, en ayant à l'esprit les considérations émises à ce sujet (**considérants nos 111 et s.**).

A ce propos, notamment, le Projet, compte-tenu de sa spécificité, doit garantir que la suppression des données traitées ne place pas la personne concernée dans l'impossibilité d'exercer ses droits ; l'article 25, § 4, al. 2, du Projet doit être supprimé ou le Projet adapté ; le Projet doit déterminer le sort des données reçues par la DEIPP lorsque cette dernière ne doit pas délivrer d'avis ;

32. En substance, les commentaires émis au sujet de la conservation des données par la DEIPP sont également pertinents, *mutatis mutandis*, concernant la conservation des données par la commune (**considérant n° 122**) ;

33. L'article 119quinquies en projet de la NLC (article 37 du Projet), § 2, al. 3, en ce qu'il concerne l'anonymisation, doit soit, être omis, soit être adapté (**considérant n° 121**) ;

34. Le dispositif du Projet doit prévoir que les mesures techniques et organisationnelles qu'il préconise sont sans préjudice de celles qu'il convient de mettre en œuvre en exécution du RGPD et de la LTD (**considérant n° 124**).

Les mesures techniques et organisationnelles prévues par le Projet doivent être adaptées à l'aune des remarques émises dans le présent avis (**considérants nos 125-130**) ;

35. Les dispositions du Projet relatives aux limitations des droits des personnes concernées doivent être adaptées à l'aune des remarques émises dans le présent avis (**considérants nos 131-145**).

En particulier, leur finalité doit être limitée ; les paragraphes 1^{er} des articles 29 du Projet et 119sexies en projet de la NLC (article 38 du Projet) doivent explicitement viser la décision finale de la commune ; et enfin, sous réserve des limitations temporaires nécessaires, le Projet devrait prévoir une information des personnes à l'égard desquelles l'enquête d'intégrité a été étendue ;

36. Concernant les dispositions du Projet qui prévoient des communications de données à d'autres autorités publiques à des fins autres que celles poursuivies par le Projet, bien que l'Autorité en perçoive l'utilité, elle attire à nouveau l'attention du demandeur sur le fait que le recours à la DEIPP ne doit pas pouvoir être un moyen de collecter des données à caractère personnel qui devraient l'être auprès d'autres autorités (**considérants nos 146-149**) ;

37. Enfin, l'article 31 du Projet ne suffirait pas à lui seul à fonder l'échange de données à caractère personnel dans le cadre de la coopération internationale. Il devra, le cas échéant, toujours être combiné aux dispositions de droit international concernées (**considérants nos 150-151**).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice