



Avis n° 25/2015 du 1er juillet 2015

Objet: Avant-projet de loi portant dispositions diverses – modifications apportées à la loi *sur la fonction de police* (CO-A-2015-034)

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

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la « LVP »), en particulier l'article 29 ;

Vu l'avis de la Commission n° 13/2015 du 13 mai 2015 relatif à deux avant-projets de loi portant dispositions diverses concernant des modifications à la loi portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, à la loi *sur la fonction de police* et à la loi du 18 mars 2014 *relative à la gestion de l'information policière* ;

Vu la demande d'avis du Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, reçue le 18/06/2015 ;

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans ;

Émet, le 1er juillet 2015, l'avis suivant :

A. Objet et contexte de la demande

1. Le 13 mai 2015, la Commission a rendu son avis n° 13/2015 du 13 mai 2015 relatif à deux avant-projets de loi portant dispositions diverses concernant des modifications à la loi portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, à la loi *sur la fonction de police* et à la loi du 18 mars 2014 *relative à la gestion de l'information policière*¹ (ci-après l'« avis n° 13/2015 »).
2. Elle s'était notamment prononcée défavorablement concernant l'article 19 du second avant-projet. Cet article visait à modifier l'article 44/11/9, § 1^{er}, 4° de la loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police* (ci-après la « LFP »), en étendant la possibilité de communication des données à caractère personnel des services de police et d'interrogation directe de la banque de données nationale générale (BNG) prévue à l'article 44/11/12, § 1^{er}, 2° de la LFP, à l'ensemble de l'Administration des douanes et accises et plus à ses seuls services d'enquête et de recherche comme prévu actuellement.
3. Le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur Jan Jambon (ci-après le « demandeur ») sollicite un nouvel avis concernant une nouvelle mouture de cet article devenu entre-temps l'article 20 du second avant-projet de dispositions diverses (ci-après l'« avant-projet »).

B. Examen de l'article 20 de l'avant-projet – modifications apportées à l'article 44/11/9, § 1^{er}, 4° de la LFP

1. Présentation des modifications

4. L'article 44/11/9, § 1^{er} de la LFP, tel qu'introduit par la loi du 18 mars 2014², dispose actuellement :

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

(...)

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

¹ http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_13_2015.pdf.

² Loi du 18 mars 2014 *relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle*

5. Le demandeur prévoyait dans la version initiale de l'article de son avant-projet de supprimer la référence aux services d'enquête et recherche afin d'étendre la possibilité de communication et d'interrogation directe des données traitées par la police à l'ensemble des services de l'Administration générale des douanes et accises sans distinction.
6. La Commission s'était prononcée défavorablement concernant cette extension et invitait le demandeur à retirer de son avant-projet la modification envisagée de l'article 44/11/9, § 1^{er}, 4^o de la LFP.
7. Malgré les explications du demandeur quant à la prétendue pertinence de l'extension de l'accès aux données policières, par communication ou potentiellement par interrogation directe en ce qui concerne la BNG³, la Commission rappelait dans son avis n° 13/2015 que les possibilités d'accès sont prévues au bénéfice d'acteurs de la chaîne pénale et de sécurité et qu'il était inacceptable et inexact de considérer que l'ensemble des services de l'Administration générale des douanes et accises fassent (pourraient faire) partie de cette chaîne.
8. Elle faisait également remarquer qu'avec cette modification, les données et informations provenant de la BNG pourraient constituer la base de finalités qui viseraient purement la taxation et l'établissement de droits de douanes et d'accises et que cette déviation de l'objectif de la BNG ne pouvait être ni accepté, ni justifié. Cette remarque demeure fondamentale.
9. Enfin, lorsque, comme formulé dans le commentaire initial relatif à cet article de l'avant-projet en guise d'unique exemple, des informations relatives à une personne dangereuse sont communiquées via la BNG aux services d'enquête et de recherche des douanes, la Commission ne voyait pas quel obstacle pourrait empêcher la communication de ces données ponctuelles à un service de contrôle des douanes, dans la mesure où il y a des raisons d'admettre qu'il est nécessaire de transmettre ces informations pour la sécurité des membres du personnel de ce service. Elle ajoutait que, quoi qu'il en soit, la mission des services des douanes n'est pas le contrôle des personnes mais le contrôle des biens.
10. Le demandeur prévoit à présent dans la nouvelle version de l'article de son avant-projet d'étendre la possibilité de communication des données à caractère personnel traitées par la police en sus des services d'enquête de recherche de l'Administration des douanes et accises à son administration surveillance, contrôle et constatation (SCC).

³ Article 44/11/12 de la LFP qui dispose que « *le Roi détermine les modalités d'interrogation directe de la BNG pour les autorités visées à l'article 44/11/9 de la LFP, dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales* ». Parmi ces autorités figurent donc les services d'enquête et recherche de l'Administration générale des douanes et accises.

11. Suivant les explications du demandeur, « un grand nombre de fonctionnaires de SCC effectuent en effet à la fois des contrôles dans les ports, et sur la voie publique. Lors d'un contrôle de véhicule, ils ne savent pas si le conducteur représente un danger ou s'il a été signalé par la police. Il n'est donc pas impensable qu'un terroriste ou tout autre criminel dangereux, signalé « à arrêter immédiatement », se laisse contrôler dans le cadre des domaines de compétences de l'Administration générale des douanes et accises, alors qu'elle n'est pas au courant du signalement, et par conséquent n'est pas en mesure d'agir d'une manière appropriée ».

2. Analyse des modifications

12. La Commission prend acte des explications fournies par le demandeur.

13. La Commission reconnaît en principe la pertinence de l'accès de l'administration SCC à certaines données policières afin d'assurer la sécurité des fonctionnaires de ce service sur le terrain dans le cadre de ses missions légales de contrôle du flux de marchandises. Cela implique que l'administration SCC est non seulement susceptible d'avoir accès via le système de l'interrogation directe et dans l'état actuel de l'architecture de la BNG à l'application « BNG-contrôle » qui permet d'être immédiatement informé des mesures à prendre à l'égard d'une entité (principalement une personne), mais également à d'autres données. En principe quand un service externe obtient l'accès à la BNG via une « interrogation directe », qui correspond à un accès direct limité à tout ou partie de la BNG suivant un « système hit/no hit », il en découle que ce service (en l'espèce l'administration SCC) pourra prendre connaissance de :

- a. l'existence de données sur une personne (administratives ou judiciaires) ;
- b. la qualification des faits retenue par la police ;
- c. les données nécessaires pour obtenir plus d'informations (p. ex. le service de police responsable) ;
- d. les données relatives aux mesures à prendre⁴.

14. Là où la prise de connaissance des mesures à prendre est justifiée dans le chef de l'administration SCC pour les raisons mentionnées dans l'Exposé des motifs, il en va autrement des autres informations comme la qualification des potentiels procès-verbaux dressés à charge d'une personne. Les affaires de droit commun par exemple (vols, délits sexuels, etc...) ne relèvent pas de la compétence de l'Administration générale des douanes et accises. Elles n'y ont en principe aucun intérêt en telle manière qu'il n'apparaît pas proportionnel que ses services obtiennent un droit de regard sur tous les procès-verbaux établis à charge d'une personne,

⁴ Article 44/11/4, § 3 de la LFP.

dans des matières qui ne ressortent pas de la compétence de l'Administration générale des douanes et accises. A juste titre, l'exposé des motifs renvoie donc à l'arrêté royal prévu à l'article 44/11/12 qui devra encore être adopté et qui doit fixer plus précisément les modalités concrètes de cette interrogation indirecte. La Commission rappelle qu'elle devra rendre un avis dans le cadre de l'adoption de cet important arrêté royal.

- 15.** La Commission prend aussi acte des informations complémentaires fournies par les services des douanes et les cabinets des Finances et Intérieur que seulement un nombre restreint de fonctionnaires obtiendront l'accès à la BNG, à savoir :
- a. en ce qui concerne les services d'enquête et de recherche, 16 fonctionnaires de la permanence qui ont tous la qualité d'officier de police judiciaire ;
 - b. en ce qui concerne l'administration SCC, au total 31 fonctionnaires qui sont liés à un certain nombre de services de permanence régionaux.

La Commission part du principe que ce type d'encadrement devra se retrouver dans le futur arrêté royal dont il est question ci-dessus.

- 16.** Cela étant, la Commission constate qu'il y a beaucoup de services d'inspection (inspection sociale, inspection économique, inspection spéciale des impôts, bouwinspectie en Flandres, etc...) qui peuvent se trouver dans la même situation sur le terrain (intégrés ou non) que celle décrite en ce qui concerne l'administration SCC. Ces services d'inspection font également des contrôles sur le terrain et doivent interpeler des personnes (sur le chantier, dans l'entreprise, sur le lieu de travail,...) sans avoir de vision quant au fait que des mesures à prendre existent ou qu'une personne concernée est considérée comme dangereuse. En d'autres termes, l'argumentation employée par le demandeur paraît tout aussi pertinente pour un certain nombre de services d'inspection. La question se pose par conséquent de savoir si l'objectif est d'ouvrir à l'avenir la BNG (à tout le moins son application BNG-contrôle) à tous ces autres services d'inspection qui sont plus d'une dizaine. Dans l'affirmative, une modification légale pour autoriser ces flux de données apparaît dès à présent nécessaire, de même que les modifications nécessaires à l'infrastructure technique de la BNG pour éviter que ces services ne puissent voir davantage que ce qui est nécessaire pour l'exécution de leurs missions. Préalablement se pose néanmoins la question de savoir si une analyse approfondie n'est pas nécessaire concernant l'opportunité et les modalités de l'ouverture de la banque de données BNG à des tiers (des services non policiers), et dans l'affirmative, quelles garanties techniques et de contenu doivent être prévues pour proposer un accès proportionnel et en ligne avec le principe de finalité. A nouveau, la Commission se réfère à l'importance que revêt l'arrêté royal à adopter mentionné précédemment.

17. En tout état de cause, la Commission rappelle que l'accès aux données policières de l'administration SCC doit être limitée à la finalité précise décrite dans l'Exposé des motifs et que comme mentionné dans son avis n° 13/2015, les données accédées ne pourraient constituer la base de finalités qui viseraient purement la taxation et l'établissement de droits de douanes et d'accises.

18.

PAR CES MOTIFS,

Au vu des observations formulées dans le présent avis, la Commission émet un avis **favorable** en ce qui concerne l'article 20 de l'avant-projet, moyennant la prise en considération de ses remarques formulées aux points 14 à 17.

l'Administrateur f.f..

Le Président

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere