



Avis n° 31/2016 du 29 juin 2016

Objet : Avis sur le projet d'arrêté royal relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er} bis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police (CO-A-2016-045)

La Commission de la protection de la vie privée ;

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

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice, reçue le 30 mai 2016 ;

Vu le rapport de Frank Schuermans ;

Émet, le 29 juin 2016, l'avis suivant :

REMARQUE PRELIMINAIRE

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].

Le Règlement, couramment appelé GDPR (« General Data Protection Regulation »), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et sera automatiquement d'application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) d'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

A. Objet et contexte de la demande

1. Une circulaire ministérielle du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice relative à l'échange d'informations et au suivi des foreign terrorist fighters en provenance de Belgique a été prise le 21 août 2015 (ci-après, la « *circulaire FTF* »). Elle remplace une précédente

^[1] 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 (règlement général sur la protection des données)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

circulaire du 25 septembre 2014. L'essence de cette circulaire dont le contenu précis revêt un caractère confidentiel se trouve dans l'accord de Gouvernement¹.

2. La circulaire prévoit une analyse personnalisée de la menace pour chaque « *Foreign Terrorist Fighter* »² (FTF) sur base d'informations provenant des différents services, rassemblées dans une base de données unique, avec un paquet de mesures personnalisées et de mesures spécifiques d'accompagnement au niveau local. La banque de données sera alimentée par les services de police et de renseignement, ainsi que tout autre partenaire pertinent.
3. Le demandeur a fait le choix d'insérer le cadre juridique relatif à cette banque de données commune dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après la « *LFP* »), telle que modifiée par la loi du 27 avril 2016 relative à des mesures de complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme (ci-après la « *loi Lutte contre le terrorisme* »). La CPVP a émis l'avis n° 57/2015 du 16 décembre 2015 (ci-après l' « *avis 57/2015* ») sur l'avant-projet de la loi Lutte contre le terrorisme.
4. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis, relatif à la banque de données commune FTF et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{ier} bis « *de la gestion des informations* » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police (ci-après « *le projet d'AR* »), vise à la mise sur pied de cette banque de données commune, en exécution de la loi Lutte contre le terrorisme et en exécution de l'article 44/11/3bis, § 4, 2^e alinéa de la loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police*.

B. Examen du projet d'arrêté royal

B.1 Examen de l'article 1^{ier}

➤ Définitions

5. Cet article contient plusieurs définitions (notamment « *Foreign Terrorist Fighters* », « *fiches de renseignements* », « *carte d'information* ») lesquelles sont complétées par d'autres dispositions dans le projet d'AR (au sujet de ces définitions, voir les commentaires de ces dispositions du projet d'AR).

¹ <http://koengeens.be/fr/news/2015/08/27/nouvelle-circulaire-foreign-terrorist-fighters>

² Combattant terroriste étranger

➤ Exclusion des informations classifiées

6. L'article 1ier contient une définition de documents au travers desquels des informations seront communiquées à certaines autorités désignées dans l'AR, tels que la "*fiche de renseignements*" ou la "*carte d'informations*". Il est spécifiquement précisé dans ces définitions que ces documents ne contiendront que des informations non classifiées selon la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (article 1 11° et 12° du projet d'AR). Cette clarification prend en compte la remarque n° 56 de l'avis CPVP 57/2015 sur l'avant-projet de loi lutte contre le terrorisme, dans lequel la CPVP invitait le législateur à éviter que des informations classifiées soient mêlées au reste des données de la banque de données FTF, sans qu'un mécanisme d'accès différencié ne soit prévu. Il se pose toutefois la question opérationnelle de la faisabilité de l'ajout d'informations non classifiées dans la banque de données FTF dès lors que tant les services de renseignement et de sécurité que l'OCAM travaillent principalement avec des informations classifiées. La Commission part des lors du principe que ces services procéderont à une déclassification (surtout d'application pour la Sûreté de l'État et le Service général du Renseignement et de la Sécurité) avant d'alimenter la banque de données commune.

B.2 Examen de l'article 2

7. Selon l'article 2, la banque de données FTF « *contribue à l'analyse, à l'évaluation et au suivi des personnes visées à l'article 6,1° et 2° [les FTF] et du phénomène sur base d'une évaluation de la menace* ».
8. Selon le rapport du projet d'AR, l'article 2 vise à préciser la finalité de la banque de données FTF, conformément à l'article 44/11/3bis, § 2 de la LFP. La CPVP estime que le lien entre cette disposition de la loi LFP et les finalités telles que décrites dans le projet d'AR devrait être établi plus clairement en vue d'une meilleure définition des finalités de la banque de données FTF.
9. L'article 44/11/3bis, § 2 de la LFP, en effet, indique que la création d'une banque de donnée commune sera motivée par une des finalités suivantes :

« 1° la nécessité stratégique, tactique ou opérationnelle de traiter en commun des données à caractère personnel et des informations pour exercer les missions respectives des autorités, organes, organismes, services, directions ou commission visées à l'article 44/2, § 2 ;

2° l'aide à la prise de décisions par les autorités administratives, de police administrative ou de police judiciaire. ».

10. La CPVP estime que l'article 2 du projet d'AR pourrait gagner en lisibilité en faisant explicitement référence à ces finalités dans le projet d'AR, par renvoi à l'article susmentionné de la LFP dans le corps du texte, et pas seulement dans le rapport au roi, en vue d'une meilleure lisibilité du texte.
11. Le projet d'AR fait référence à cette base légale, mais uniquement à l'article 4 du projet d'AR, en ce qui concerne la mission de l'OCAM d'évaluation des données FTF. Cet article 4 se réfère également aux missions visées à l'article 44/2 § 2 de la LFP (mission de prévention et de suivi du terrorisme). Il est également fait référence à ces missions et finalités dans la disposition du projet d'AR qui liste les critères d'inclusion dans la banque de données FTF (article 6 3°).
12. La CPVP estime donc que le rédacteur du projet pourrait envisager de renvoyer à ces dispositions dans l'article de l'AR censé clarifier les finalités de la banque de données FTF. On peut également envisager comme alternative de faire référence explicitement à l'article 44/11/3bis, § 2 de la LFP dans le préambule du projet du projet d'AR, ce qui n'est actuellement pas le cas.

B.3 Examen de l'article 3

➤ Missions du gestionnaire de la banque de données

13. La « *police fédérale* » est désignée comme gestionnaire de la banque de données FTF à l'article 3 du projet d'AR. Le rapport au roi motive cette désignation en raison de l'expérience de la police en matière de développement et de gestion de banques de données.
14. Le rôle du gestionnaire est décrit à l'article 44/11/3bis § 9 de la LFP : il s'agit d'assurer la gestion technique et fonctionnelle de la banque de données.
15. Ces missions sont spécifiées plus précisément à l'article 3 du projet d'AR, comme prévu à l'article 44/11/3bis § 11 de la LFP qui offre cette faculté au roi. Il s'agit notamment de traduire en règles fonctionnelles les modalités relatives au traitement de l'information, notamment les catégories et types de données, qui seront arrêtées par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice dans leur déclaration relative à de banque de données FTF préalablement à sa création (cf. article 44/11/3bis de la LFP), tenir la liste des personnes ou codes d'identifications des personnes accédant aux bases de données (pour les modalités spécifiques d'identification des

agents des services de renseignement via codes, voir l'article 7 § 3 du projet d'AR), et veiller à la journalisation de ces traitements. La CPVP accueille favorablement ces précisions concernant les missions du gestionnaire.

➤ Rôle en cas d'incident de sécurité

16. La CPVP s'interroge toutefois sur les modalités pratiques d'une des obligations du gestionnaire, listée dans l'arrêté royal, et qui consiste à « *informer le responsable opérationnel et le conseiller en sécurité et en protection de la vie privée de tout incident de sécurité constaté personnellement ou rapporté* ». La CPVP invite le rédacteur du projet à préciser les modalités de gestion d'un tel incident, et, le cas échéant, indiquer un délai maximum dans lequel la police est tenue d'informer le responsable opérationnel (OCAM) et le conseiller en sécurité, après avoir pris connaissance de l'incident. La LFP exige qu'un arrêté royal détermine les « *règles en matière de sécurité des traitements* » de toute banque de données commune telle que la banque de données FTF (article 44/11/3bis § 4 de la LFP). L'arrêté soumis contient toutefois peu de dispositions vraiment concrètes au sujet des "*règles en matière de sécurité des traitements*", prévues au 2^e alinéa de l'article 44/11/3bis, § 4 de la LFP et que le Roi doit imposer, mis à part l'obligation précitée de rapporter tout incident de sécurité à l'OCAM en tant que responsable opérationnel et au conseiller précité.
17. Pour la CPVP, il est quoi qu'il en soit nécessaire que ce rapport se fasse également à l'égard des organes de contrôle, à savoir le Comité permanent R et l'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après en abrégé C.O.C.). Sur ce plan, la Commission souligne d'ailleurs l'article 30 de la Directive 2016/680 "Police-Justice" du 27 mai 2016 qui imposera en principe le signalement d'une infraction relative à des données à caractère personnel par le responsable du traitement à l'autorité de contrôle.

B.4 Examen de l'article 4

➤ Missions du responsable opérationnel de la banque de données

18. L'OCAM est désigné comme responsable opérationnel de la banque de données FTF. Le rôle du responsable opérationnel d'une banque de données commune est décrit à l'article 44/11/3bis § 10 de la LFP. Il s'agit notamment de contrôler la qualité des données traitées au sein de la banque de données FTF, d'exercer une fonction de coordination pour l'alimentation de la banque de données par les différents services, d'organiser la collaboration adéquate entre les services partenaires en vue de réaliser les finalités prévues, et de veiller

à ce que l'exploitation des données à caractère personnel réponde aux finalités décrites au § 2 de l'article 44/11/3bis de la LFP.

19. Le rapport au roi motive la désignation de l'OCAM en raison de ses compétences en matière d'analyse de la menace terroriste, compte tenu du fait que la banque de données FTF est exploitée « *afin d'évaluer la menace que représente une personne intéressée à participer à un conflit djihadiste* ».

20. Les missions de l'OCAM sont précisées plus en détail à l'article 4 du projet d'AR (conformément à l'article 44/11/3bis § 11 de la LFP qui offre cette possibilité au roi). Il y est prévu que l'OCAM :

- évalue les données de la fiche de renseignements (définie à l'article 1 11° du projet d'AR) ;
- valide l'enregistrement de personnes comme FTF ;
- soit le point de contact pour le responsable du traitement, à savoir, les ministres de l'Intérieur et de la Justice (responsables conjoints de toute banque de donnée commune telle la banque de donnée FTF, selon l'article 44/11/3bis § 1 de la LFP) ;
- informe le « *service fournisseur* » lorsque l'OCAM évalue que la donnée transmise n'est pas ou plus adéquate, pertinente ou non excessive au regard des missions visées à l'article 44/2 § 2 de la LFP et des finalités visées à l'article 44/11/3bis, § 2 de la LFP.

➤ Impact de la décision de l'OCAM

21. En ce qui concerne le rôle de l'OCAM concernant la qualité des données selon l'article 4 du projet d'AR, le rapport au roi précise qu'il s'agit de « *confirmer ou non* » si la personne enregistrée est, selon les critères décrits à l'article 6.1° du projet d'AR, bien un FTF « *et qu'un suivi est nécessaire* ». La question se pose de savoir si l'OCAM prend également la décision "*si un suivi est nécessaire*". Le rapport au Roi semble le suggérer bien que cela semble sortir quelque peu des missions de l'OCAM qui est par essence un organe d'analyse. Quoi qu'il en soit, le fait que l'OCAM puisse avoir la compétence de décider si un suivi est ou non nécessaire ne figure pas explicitement à l'article 6 1° du projet d'AR comme une des conditions d'inclusion d'une personne dans la banque de données FTF, mais transparait de manière implicite, via l'obligation faite à l'OCAM d'informer le « *service fournisseur [...] lorsque la donnée transmise n'est pas ou plus adéquate, pertinente ou non excessive* » (article 4 du projet d'AR, dernier alinéa). La CPVP invite le rédacteur du projet à préciser l'impact concret d'une éventuelle décision de l'OCAM qu'un suivi ne serait pas nécessaire, et à expliciter de quelle manière cette décision s'impose au service qui a enregistré une donnée à caractère personnel dans la banque de données. A cet égard, la CPVP s'interroge sur la portée des prérogatives des services « *fournisseurs* » en cas de divergence de point de vue de l'OCAM,

compte tenu de la règle suivante prévue dans le projet d'AR : « *le service qui a enregistré une donnée à caractère personnel ou une information est le seul à pouvoir modifier, rectifier ou supprimer cette donnée à caractère personnel* » (article 9 § 3 du projet d'AR).

22. Il appartient à l'auteur du projet de lever cette ambiguïté. La CPVP estime nécessaire de désigner un service ayant le dernier mot quant à la reprise ou non ou au maintien ou non d'une(de) certaine(s) donnée(s) dans la banque de données FTF. La responsabilité juridique ultime repose certes dans le chef des deux ministres en tant que responsable du traitement, mais la CPVP estime logique que l'OCAM, en tant que gestionnaire opérationnel (et en réalité le premier sous-traitant du responsable du traitement), puisse recevoir ici une compétence de décision finale. Il faut éviter que différents services (fournisseurs) se renvoient la balle (et s'accusent mutuellement) si un problème se pose quant au fait que les droits de la personne concernée sont mis à mal (semblent être mis à mal) ou si la personne concernée doit effectuer des recherches pour déterminer qui a concrètement eu la compétence de décision finale ou qui a pris la décision. Au dernier alinéa du projet d'article 4, il ne suffit pas donc non plus, aux yeux de la Commission, que l'OCAM se contente d'informer le service fournisseur qu'une certaine donnée n'est pas (plus) adéquate, pertinente et non excessive, mais il doit aussi, certes après concertation avec le service fournisseur, prendre une décision définitive quant au maintien ou non ou à la suppression/l'archivage des données à caractère personnel. Une exécution correcte de l'article 44/11/3bis, § 5 de la LFP suppose d'ailleurs la désignation du service responsable de la suppression des données. Le projet d'article 9, § 3 devra également être amendé en ce sens. À défaut d'un tel règlement, il faut partir du principe que les deux ministres de tutelle, en tant que responsables du traitement, sont les seuls responsables. C'est la solution ultime que le rapport au Roi avance également noir sur blanc. La Commission se pose toutefois de nombreuses questions quant à la faisabilité opérationnelle de ce choix tant du point de vue des deux ministres que du point de vue de la personne concernée

➤ Critères de dangerosité

23. La CPVP invite également le rédacteur du projet à évaluer l'opportunité de préciser le lien entre cette décision ou l'éventuelle compétence de l'OCAM qu'un suivi ne serait pas nécessaire et les niveaux de dangerosité (faible, moyen, grave, très grave) visés à l'arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, article 11 § 6). Si ces niveaux de dangerosité sont également des critères pertinents pour l'inclusion de données dans la banque de données FTF, la CPVP invite le rédacteur du projet à envisager d'y faire référence. Il importe en effet que les critères de traitement de données soient, dans la mesure du possible, transparents au regard de la LVP.

➤ Modalités des avis de l'OCAM

24. La CPVP invite en outre l'auteur du projet à préciser, au besoin par référence avec la législation spécifique à l'OCAM, sous quelle forme l'OCAM exerce ses missions d'évaluation et de validation des données FTF : sous forme de commentaire insérés dans la banque de données ? Sous forme d'avis écrit adressé aux services fournisseurs uniquement? Quelle autorité aura accès à ces commentaires et/ou avis? A cet égard, la CPVP invite le rédacteur du projet à clarifier ces points, sur l'exemple de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace qui détaille les modalités et destinataires des évaluations périodiques de la menace par l'OCAM (art. 8 1° de cette même loi). Qu'en est-il d'ailleurs si l'OCAM ne valide pas les données enregistrées d'une personne comme FTF ? La Commission part du principe que ces données sont effacées de la banque de données FTF et que l'OCAM prend cette décision finale (voir aussi le point 18).

➤ Rôle de coordination de l'OCAM

25. En ce qui concerne le rôle de l'OCAM en tant que « *point de contact* » pour le responsable du traitement (les ministres de la Justice et de l'Intérieur), l'OCAM sera chargé de faire rapport au responsable des manquements ou erreurs constatés soit personnellement, soit par le gestionnaire (police fédérale), soit par le conseiller en sécurité et en protection de la vie privée (voir ci-dessous les commentaires sur l'article 5 du projet d'AR). La CPVP invite l'auteur du projet à préciser si le gestionnaire (ou le conseiller en sécurité) a le devoir d'informer l'OCAM d'initiative de tout « *manquement ou erreur* » constaté. Le projet d'AR, sauf erreur, fait uniquement obligation au gestionnaire de rapporter tout « *incident de sécurité* ».

➤ Définition des fournisseurs de données

26. Enfin, la CPVP invite l'auteur du projet à définir, en vue d'une meilleure lisibilité du texte, le cas échéant à l'article 1^{er} du projet d'AR, la notion de « *fournisseur des données* », par référence à l'article 44/11/3ter § 1, 2 et 3 de la LFP *juncto* l'article 7 du présent AR, où sont listés divers services chargés d'alimenter la banque de données FTF.

B.5 Examen de l'article 5

27. L'article 44/3 § 1/1, in fine de la LFP prévoit que le Roi, après avis de la CPVP, peut fixer les règles selon lesquelles le conseiller en sécurité et en protection de la vie privée exerce ses missions, notamment dans le cadre de sa relation avec les autorités, organes, organismes,

services, directions ou commissions visés à l'article 44/11/3ter. Le projet d'article 5 ne précise rien d'autre que le fait que le conseiller doit organiser la coopération nécessaire. La CPVP invite le rédacteur du projet à compléter le projet d'AR sur ce point, le cas échéant via un arrêté royal spécifique aux missions (de coordination) du conseiller en sécurité et en protection de la vie privée dans le cadre des banques de données communes. L'arrêté royal du 6 décembre 2015 *relatif aux conseillers en sécurité et en protection de la vie privée et à la plate-forme de la sécurité et de la protection des données* n'est en effet pas applicable ici.

B.6 Examen de l'article 6

28. L'article 6 1° du projet d'AR détermine les types de données à caractère personnel qui sont traitées dans la banque de données FTF.

➤ Type de données incluses

29. Il est question à l'alinéa 1^{er} de cet article de « *données d'identification* » sans précision quant à la nature de ces données. Le rapport au roi expose que les Ministres de l'Intérieur et de la Justice indiqueront quelles sont les données et informations qui devront être transmises par chaque service pour alimenter la base de données FTF, dans leur déclaration préalable. La CPVP invite l'auteur du projet à préciser dans le rapport qu'il s'agit de la déclaration commune des Ministres de l'Intérieur et de la Justice visée à l'article 44/11/3bis, § 3 de la LFP, et à réitérer ce point dans l'AR pour plus de clarté. La CPVP se demande toutefois si un tel renvoi à une déclaration commune au niveau ministériel suffirait à répondre à l'obligation faite à la LPV (article 44/11/3bis § 4) de définir par arrêté royal les « *types de données à caractère personnel* » traitées. La CPVP invite donc le rédacteur du projet à définir ces données autant que possible dans le projet d'AR ou du moins dans le rapport au Roi.

➤ Définition des FTF

30. La banque de données FTF comprendra notamment des données d'identifications de personnes ayant « *volontairement ou involontairement été empêchées de se rendre dans une zone de conflit djihadiste* » ainsi que les données de personnes qui « *ont l'intention de se rendre dans une zone de conflit djihadiste à la condition que des indications sérieuses démontrent cette intention* ». La CPVP relève que dans un certain nombre de cas, il ne s'agit pas en soi et en principe d'infractions punissables pénalement (sauf s'il y a des preuves suffisantes de l'infraction prévue à l'article 140^{sexies} du Code pénal) et se réjouit que l'OCAM ait été désigné pour superviser la pertinence de ce type d'information (cf. remarque formulée aux points 27 et 28 de l'avis 57/2015).

31. Parmi les personnes qui seront incluses dans la banque de données FTF figurent des personnes n'étant pas formellement qualifiées de « FTF ». Il s'agit de « *personnes à propos desquelles il existe de sérieux indices qu'elles puissent remplir les critères de l'article 6 alinéa 1°* ». Ces personnes sont visées au point 2 de l'article 6 du projet d'AR. La CPVP s'interroge sur les explications fournies à cet égard dans le rapport au roi.

32. En effet, d'une part (première explication), le rapport au roi explicite qu'il s'agit de personnes « *nécessitant un suivi en raison d'indices permettant de conclure qu'elles se trouveront prochainement dans l'une des situations décrites [à l'alinéa 1°] et qui devra être établie* ». Sauf erreur, la CPVP comprend qu'il s'agit d'anticiper le voyage d'un futur FTF ou d'anticiper les intentions d'une personne de voyager vers une zone djihadiste, cette personne étant à ce titre, considérée comme futur FTF (il suffit en effet que des indices sérieux démontrent l'intention d'effectuer un tel voyage dans le chef d'une personne pour qu'elle puisse être qualifiée de FTF selon l'article 6 1° du projet d'AR).

33. D'autre part (deuxième explication), il est précisé dans le rapport au roi que les personnes visées à l'article 6 2° du projet d'AR sont des personnes qu'un service de base, à savoir l'OCAM, la police intégrée, ou les services de renseignements ou de sécurité (article 44/11/3ter § 1 de la LFP) décide d'enregistrer dans la base de données FTF avant d'avoir reçu confirmation de sa situation exacte à son niveau, ou au niveau de l'OCAM. Le service de base a alors 6 mois pour faire valider la situation transitoire du FTF, conformément au délai de rétention prévu pour ce type de données (voir article 13 du projet d'AR).

34. Sur base de ces deux explications, la CPVP se demande si la catégorie de personnes visée à l'article 6 2° du projet d'AR est constituée de personnes pour lesquelles un service de base anticipe qu'elles sont susceptibles dans le futur de répondre aux critères de l'article 6 1°, ou s'il s'agit de personnes dont le service de base soupçonne qu'elles rencontrent déjà les critères de l'article 6 1° et pour lesquelles il reste à effectuer une validation au niveau local et/ou au niveau de l'OCAM ou les deux conjointement. Dans tous les cas, la CPVP invite à préciser ce point, non seulement dans le rapport au Roi mais également dans le projet d'AR.

B.7 Examen de l'article 7

➤ Deux modes d'accès à la banque de données

35. L'article 7 organise une gradation dans l'accès à la base de données FTF en fonction de l'autorité concernée, à savoir l'accès direct *versus* l'interrogation directe. Ce principe rencontre la recommandation n° 76 de la CPVP dans son avis 57/2015. Les services de base, à savoir, l'OCAM, la police intégrée et les services de renseignement et de sécurité (article 44/11/3ter § 1 de la LFP) et certains services partenaires, à savoir la Direction générale des Établissements pénitentiaires et les Établissements pénitentiaires, le Ministère public, la CTIF et l'Office des Étrangers (désignés à l'article 44/11/3ter § 2 de la LFP) ont un accès direct à la banque de données, tandis que d'autres services partenaires, à savoir, la Commission permanente de la police locale, la Direction générale Centre de crise, la Direction générale Sécurité et Prévention du SPF Intérieur, le SPF Affaires Étrangères (DG Affaires consulaires) et les services d'enquête et de recherche de l'Administration générale des douanes et accises, n'ont qu'un accès indirect.
36. Le rapport au roi motive le choix des services partenaires concernés : un accès direct a été accordé aux services qui semblent pouvoir contribuer le plus à la réalisation des finalités de la banque de données FTF. La CPVP constate toutefois qu'aucune motivation n'est apportée concernant le besoin d'en connaître de certains de ces services, comme la CTIF ou l'Organe Central pour la Saisie et la Confiscation (voir l'avis 57/2015 de la CPVP, point 77).
37. En outre, la Commission souligne que le ministère public se voit imposer la mission légale, au § 1, d'alimenter la banque de données FTF ("*... doivent alimenter celle-ci*"), ce qui découle en fait déjà aussi de l'article 44/11/3ter, § 4 de la LFP. Outre la question de savoir si tel est véritablement le but, étant donné que l'on déroge ainsi aux principes généraux de la procédure pénale qui prévoit que le ministère public juge lui-même quelles données il transmet à des tiers (cf. l'article 1380, 2^{ième} al du Code Judiciaire et l'article 21bis du Code d'Instruction Criminelle), la Commission s'interroge quand même sur la compatibilité avec d'autres principes pénaux tels que le secret de l'instruction, l'examen d'opportunité par le ministère public et le secret professionnel.
- ### ➤ Mécanisme d'interrogation directe
38. L'interrogation directe « *porte sur l'existence de données sur un FTF* », selon la définition fournie à l'article 7 § 1^{er} al. 3 du projet d'arrêté. Le projet d'AR indique qu'au cas où l'interrogation directe confirme l'existence de données sur un FTF, le service qui a procédé à

l'interrogation « *prend directement contact, par quelque moyen que ce soit, avec un des services de base* », à savoir, l'OCAM, la police intégrée ou les services de renseignement ou de sécurité (article 44/11/3ter de la LFP). La Commission ne comprend pas clairement d'emblée comment on pourra savoir lequel des trois services de base on pourra contacter.

39. Il n'est pas précisé non plus comment le service qui a procédé à l'interrogation directe obtient les données nécessaires pour obtenir plus d'information sur le FTF auprès du service de base compétent (versus article 44/11/4 de la LFP en ce qui concerne la BNG). La CPVP invite l'auteur du projet à indiquer dans le projet d'AR ou dans le rapport au roi si n'importe quel service de base peut être contacté ou si l'interrogation directe révèle les coordonnées d'un service compétent à l'instar du fonctionnement de la BNG, etc Quid par exemple du cas où les données d'un service sont enregistrées dans la Banque de données FTF par un autre service (cf. rapport au roi, p. 21) La Commission invite le rédacteur du projet à clarifier ce point, au besoin, en complétant la définition relative à l'interrogation directe dans la banque de données FTF.

40. La Commission estime encore et toujours incompréhensible le fait que la Commission Permanente de la Police Locale, qui est un simple organe politique stratégique, puisse consulter directement la banque de données FTF qui est une banque de données purement opérationnelle contenant des données très sensibles. La Commission renvoie à cet égard à son avis 57/2015, en particulier au point 77. Le constat est et reste qu'il n'existe aucun argument raisonnable à cet égard.

➤ Extension de l'accès direct au bénéfice d'autres autorités

41. En vertu de l'article 44/11/3ter § 3 de la LFP, le roi peut déterminer d'autres autorités publiques belges, organes ou organismes public ou d'intérêt public, chargés par la loi de l'application de la loi pénale ou qui ont des missions légales de sécurité publique, qui peuvent accéder à la banque de données commune, sur la base du besoin d'en connaître. Le projet d'AR désigne à l'article 7 certaines services chargées d'accompagnement judiciaire et de surveillance sur base d'un mandat des autorités judiciaires (ex. l'Administration générale des Maisons de justice de la Communauté Française ou l'Agence flamande de l'Aide sociale aux Jeunes). La CPVP note que ces services auront non seulement accès direct à la banque de données mais devront également l'alimenter. Le rapport au roi précise que la banque de données FTF comprendra « *des données liées au comportement du FTF dans un établissement pénitentiaire, des données recueillies lors du suivi des bracelets électroniques, des données fournies dans le cadre de la prévention sociale par les acteurs locaux* ».

42. Le projet d'AR prévoit que l'accès de ces services à la banque de données FTF sera « *limité aux données à caractère personnel et informations des FTF pour lesquels le service doit assurer sa mission d'accompagnement judiciaire et de surveillance* ». La CPVP estime que cette limitation est essentielle du point de vue de l'obligation de ne traiter que des données adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités du traitement. En outre l'accès à la banque de données FTF par ces services sera subordonné à l'obtention d'une autorisation préalable de la part du Comité sectoriel pour l'autorité fédérale, conformément à l'article 36 bis de la LVP. Cette exigence constituera une garantie supplémentaire concernant l'encadrement de ces accès.

➤ Mesures de sécurité relatives à la gestion des accès

43. Le projet d'AR impose une habilitation de sécurité « *secret* » pour tout membre du personnel désigné par un service pour accéder aux données FTF (article 7 § 2). Il est également prévu que la liste des personnes ayant accès à la base de données soit tenue par chaque service, remise au gestionnaire (police fédérale) et tenue à la disposition de la CPVP (article 7 § 3), étant entendu que seul un code d'identification sera transmis par les services de renseignement. La CPVP accueille favorablement ces mesures de sécurité. La Commission estime toutefois que les listes précitées doivent également être tenues à la disposition des organes de contrôle (Comité R et C.O.C.).

B.8 Examen de l'article 8

44. L'article 8 § 1 du projet d'AR impose aux services chargés d'alimenter la banque de données FTF la mise en place d'un système de validation interne des données, parallèlement à un système de concertation avec l'OCAM concernant le maintien des données dans la banque de données, prévu à l'article 8 § 2. Ceci répond à la recommandation faite par la CPVP dans son avis 57/2015 (point 82), qui préconise un double système de validation interne et une prise de responsabilité finale par le responsable opérationnel (OCAM) quant au maintien ou non d'une donnée dans la banque de données (voir cependant ce qui énoncé plus haut au point 22). La Commission estime toutefois qu'il est important que les organes de contrôle aient également une vue sur les systèmes de validation interne. Ils devraient dès lors aussi être transmis par le responsable opérationnel (OCAM) au Comité R et au C.O.C.

45. Au § 2, la Commission estime qu'il ne s'agit pas uniquement du cas où le service fournisseur fait savoir à l'OCAM qu'une donnée déterminée n'est plus enregistrée dans sa propre banque de données mais aussi des cas où ces données sont modifiées. La Commission recommande de reprendre également cette hypothèse dans le projet d'article 8, § 2, 1^e alinéa.

B.9 Examen de l'article 9

46. L'article 9 du projet d'AR précise les règles d'alimentation de la banque de données FTF par les services de base et organise une collaboration entre services de base (échange d'informations concernant la pertinence des données). Cet article n'appelle pas de commentaire de la part de la CPVP, sous réserve de la remarque formulée concernant les compétences de l'OCAM *versus* les compétences des services de base concernant la décision de maintenir les données dans la banque de données et la compétence de décision finale qui devrait être attribuée clairement à l'OCAM en tant que responsable opérationnel. Le projet d'article 9, § 3 se révèle problématique sur ce point. Lorsque deux services ne parviennent pas à se mettre d'accord quant à la pertinence d'une donnée à caractère personnel ou d'une information, il faut aussi désigner une instance chargée de trancher. Le rapport au Roi précise qu'il s'agira finalement du responsable du traitement. Pour autant que l'on opte pour ce choix et que l'auteur du projet estime que cette option est réaliste au niveau opérationnel et que l'OCAM ne se voie pas confier, en tant que responsable opérationnel, un rôle décisionnel, il est recommandé de le formuler explicitement dans le texte de l'arrêté royal lui-même.

B.10 Examen de l'article 10

47. Cet article définit les modalités d'accès à la « *fiche de renseignement* », à savoir, toutes les données relatives à une personne visée à l'article 6 1° et 2° du projet d'AR (cf. définition de l'article 1 11° de l'AR). Cet article prévoit que l'accès à cette fiche est réservé aux services qui bénéficient d'un accès direct à la banque de données FTF.
48. Cet article définit également les données qui sont appelées à ne pas figurer dans la fiche de renseignement : les méthodes de recueil de données mises en œuvre par les services de renseignement, ou les données pour lesquelles un magistrat compétent, avec l'accord du procureur fédéral, estime que leur insertion dans une banque de données commune peut compromettre l'exercice de l'action publique ou la sécurité d'une personne. La CPVP invite l'auteur du projet à clarifier à cet égard la portée des 2° et 3° alinéas du projet d'article 10 par rapport à la « *procédure d'embargo* » prévue à l'article 44/11/3ter, § 5, al. 1 et 2 de la LFP. Le projet d'article 10 prévoit en effet des limitations supplémentaires concernant l'alimentation de la banque de données commune, qui consiste en réalité en des fiches de renseignements, outre celles déjà prévues à l'article 44/11/3ter, 5° alinéa de la LFP. Par ailleurs, la Commission constate que l'ensemble de la fiche de renseignements sera accessible aux maisons de justice et aux services communautaires respectifs qui doivent suivre certains clients de la justice. La Commission souhaite quand même donner un

avertissement quant à l'ouverture complète de ces fiches pour les services précités et part du principe que les organes de contrôle veilleront de manière stricte à ce que cet accès soit exclusivement destiné à exécuter le mandat judiciaire dont les maisons de justice sont chargées.

B.11 Examen de l'article 11

49. L'article 11 définit les modalités d'accès à la « *carte d'information* », qui consiste en des extraits de la fiche de renseignements selon la définition de l'article 1 12° du projet d'AR. Selon la LFP, cette carte d'information peut être transmise en tout ou en partie par les services de base (OCAM, police intégrée ou services de renseignement et de sécurité) à des « *entités tierces* » après évaluation par le gestionnaire, le C.O.C., l'OCAM et les services de renseignements et de sécurité, selon les modalités à déterminer par le roi (article 11 du projet d'AR *juncto* l'article 44/11/3quater de la LFP).
50. L'article 11 du projet d'AR vise donc à préciser les modalités d'accès à la carte d'information par ces « *entités tierces* ».
- Clarification des notions de « *tiers* » et d'« *entité tierce* »
51. Concernant la notion d'« *entité tierce* » à l'article 44/11/3quater de la LFP, la Commission renvoie à la recommandation n° 88 de son avis 57/2015 : il importe de clarifier cette notion, dans la loi ou dans l'AR, et préciser notamment si des parties tierces privées sont aussi visées.
52. A la lecture comparée de l'article 11 et des commentaires y relatifs dans le rapport au roi, la CPVP invite également l'auteur du projet à clarifier si la notion de « *destinataire de la carte d'information* » à l'article 11 équivaut à la notion d'« *entité tierce* » et quelle est alors la signification des autres « *tiers* » ? Il y est indiqué qu'« *il faut éviter que les données et informations de ce document ne soient divulguées aux tiers* ». Quels tiers ?
53. En outre, le rapport au roi indique que « *pour prendre une décision, le destinataire de la carte d'information pourra s'appuyer sur l'avis rendu par l'OCAM et ainsi l'argumenter vis-à-vis des tiers* ». S'agit-il d'une décision de communiquer les données à des tiers ? Ou parle-t-on plutôt de la décision d'une autorité administrative (par exemple le bourgmestre) dans le cadre de ses compétences où ce dernier se base sur une carte d'information qui lui a été transmise ? La Commission ne voit pas non plus clairement de quel avis de l'OCAM il est question, ni quelle est la base légale ou réglementaire de cet avis. En outre, l'article 44/11/3ter de la LFP prévoit une évaluation par l'organe de contrôle (pour des raisons

obscures le Comité R n' y est pas mentionné) avant de transmettre des informations de la banque de données commune (ici sous la forme d'une carte d'informations) à une entité ou autorité tierce. La Commission constate que le projet d'arrêté reste muet à cet égard et ne précise pas la manière dont cette évaluation sera concrétisée par le C.O.C.

54. Sur base du commentaire de l'article 12 dans le rapport au roi, la CPVP comprend que les entités tierces destinataires de la carte d'information (comme le bourgmestre, visé à l'article 12, bien que celui-ci appartienne peut-être plutôt à l' « *autorité tierce* » visée à l'article 44/11/3ter qu'à l' « *entité tierce* ») peuvent décider de partager ces données avec des acteurs locaux, sous réserve d'avis favorable de l'OCAM serait requis à cet effet. Ces acteurs locaux sont-ils les « *tiers* » visés dans le rapport au roi ? La CPVP est d'avis que cet article 11 et son commentaire dans le rapport au roi méritent clarification au sujet de ces notions. La CPVP invite donc l'auteur du projet à définir clairement qui on vise par "*autorité tierce*", par "*entité tierce*" et par « tiers ».

➤ Définition de la carte d'information et de son fonctionnement

55. Le rapport au roi contient dans le commentaire de l'article 12, une précision intéressante concernant la « *carte d'information* », qui ne figure pas explicitement dans le texte de l'AR, à savoir qu'en ce qui concerne l'autorité tierce « *bourgmestre* », la carte d'information est limitée aux données qui sont « *nécessaires à l'accomplissement de ses missions légales en ce qui concerne le suivi et la prévention dans le domaine du terrorisme* ». La CPVP invite l'auteur du projet à préciser l'existence de cette limitation, le cas échéant, pour toutes les autorités et entités tierces dans le projet d'AR à l'article 11 du projet d'AR. Par ailleurs, il n'apparaît pas clairement à la Commission qui ou quel service établira la carte d'information et procédera donc à la sélection. Vu que seuls les services de base pourront transmettre la carte d'information (2^e alinéa du projet de paragraphe 2), on peut considérer que seuls les services de base pourront aussi établir la carte d'information. Mais quel service de base ? Est-il envisageable que plusieurs cartes d'information soient établies par deux services de base différents ? Il faut bien entendu éviter cela.
56. Toujours selon le rapport au Roi et sur la base du projet d'article 12, § 2, le partage d'informations auquel procède le bourgmestre avec les différents acteurs locaux ne peut pas mettre en péril les missions opérationnelles qui découlent de l'exploitation des données et informations gérées dans la banque de données FTF. La Commission ne comprend pas clairement comment le bourgmestre peut en juger en connaissance de cause, dès lors qu'il ne disposera que d'informations partielles ; un tel jugement ne relève en outre pas de ses compétences étant donné que les missions opérationnelles relèvent des compétences des

services de base et du ministère public ; un tel jugement peut d'ailleurs aussi engager sa responsabilité.

➤ Définition du dossier du FTF

57. Par ailleurs, l'article 11 du projet d'AR énonce le principe selon lequel le destinataire d'une carte d'information ne peut la verser dans « *le dossier* » du FTF. La Commission suppose que l'on entend par là le dossier administratif d'une décision administrative prise à l'encontre d'un FTF. La CPVP invite néanmoins l'auteur du projet à préciser, éventuellement à l'article 1^{ier}, ce qu'il entend par ce « *dossier* ».

B.12 Examen de l'article 12

58. L'article 12 du projet d'AR prévoit que le bourgmestre, destinataire de la carte d'information, puisse utiliser les données à caractère personnel émanant de la carte d'information dans le cadre de ses compétences légales et sous sa propre responsabilité. Le commentaire de cet article dans le rapport au roi précise que le bourgmestre peut, sous sa responsabilité, partager ces données avec les différents acteurs locaux qui ont besoin d'en connaître. A cet égard, la CPVP renvoie à ses commentaires sous l'article 11.

B.13 Examen de l'article 13

59. L'article 44/11/3bis impose l'obligation, pour chaque banque de données commune, de définir par arrêté royal les règles de conservation et d'effacement des données.
60. L'article 13 du projet d'AR prévoit un délai de rétention maximum pour les données FTF non validées par l'OCAM, visées à l'article 6 2° du projet d'AR. Il s'agit d'une règle particulière qui diverge du délai de conservation de 30 ans prévu de manière générale dans la LFP pour les données des banques de données communes (article 44/11/3bis § 6 de la LFP).
61. Aux fins d'une meilleure lisibilité du texte, la CPVP invite l'auteur du projet à renvoyer à cette règle générale, et préciser qu'elle s'applique aux données visées à l'article 6 1° du projet d'AR, en complément du délai particulier de conservation prévu à l'article 13 du projet d'AR (lequel s'applique aux données visées à l'article 6 2° de ce même projet d'AR).

B.14 Examen de l'article 14

62. Cet article prévoit que le régime d'archivage prévu à l'article 44/11/3bis § 7 de la LFP s'applique à la banque de données FTF. La Commission souhaite souligner que bien que le projet d'article présente l'archivage comme une obligation (« *sont archivées conformément aux dispositions de l'article 44/11/3bis § 7* »), l'archivage n'est, conformément à ce même article de la LFP, pas une obligation mais une possibilité. Si les données ne sont pas archivées, elles sont effacées.

B.15 Examen de l'article 15

63. Cet article, ainsi que le rapport au roi y relatif, exposent les modalités d'échange international des données à caractère personnel de la banque de données FTF. Il y est prévu que le roi détermine les modalités des communications de données concernées.
64. La CPVP invite toutefois l'auteur du projet à utiliser de manière cohérente les notions relatives à la communication/transmission de données, conformément à leur définition à l'article 44/11/4 de la LFP relative à la BNG (Par "*communication de données et information* », il faut entendre, « *la transmission par quelque support que ce soit de données à caractère personnel visées à l'article 44/1 y compris celles incluses dans les banques de données visées à l'article 44/2* »). La CPVP invite le rédacteur du projet à prévoir une telle définition dans le cadre de la banque de données FTF (dans les définitions à l'article 1), à défaut d'une définition propre aux banques de données communes dans la LFP.

B.16 Examen de l'article 16

65. L'article 16 du projet d'AR définit la responsabilité des divers services fournisseurs et du responsable du traitement de la banque de données FTF. Chaque service fournisseur de données est responsable en ce qui concerne la légalité de la communication des données qu'il a transmises à la banque de données FTF. Le responsable de traitement de la banque de données FTF est désigné dans la LFP. Il s'agit du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice (responsables conjoints selon l'article 44/11/3bis de la LFP). L'article 16 du projet d'AR précise qu'ils sont responsables des données à caractère personnel validées sur les fiches de renseignement, à savoir, selon la compréhension de la CPVP, des données visées à l'article 6 1° du projet d'AR. La CPVP comprend que les données visées à l'article 6 2° du projet d'AR, à savoir, les données non encore validées par l'OCAM et/ou au niveau du service fournisseur, restent de la responsabilité du service fournisseur.

66. L'article 16 § 3 liste les responsabilités du responsable du traitement (ministres de la Justice et de l'Intérieur) semble-t-il de manière limitative. La CPVP insiste pour que le rédacteur du projet fasse explicitement référence aux obligations des responsables de traitement selon la LVP, qui sont plus larges que les trois exemples fournis à l'article 16 § 3 du projet d'AR, et sont voués à évoluer sur base des futures règles européennes en matière de protection des données. La CPVP invite l'auteur du projet à inclure cette référence à la LPV dans le texte de l'article 16 § 3, à défaut d'une telle définition dans la LFP (article 44/11/ 3bis), ou du moins à préciser clairement que l'énumération dans le projet de paragraphe 3 n'est pas limitative en ajoutant le terme « *notamment* ».
67. Sur pied de la notion de responsable de traitement au sens de la LVP, la CPVP formule également toutes réserves quant à la validité des limitations de responsabilité qui sont faites dans les commentaires du rapport au roi concernant cet article 16.

B.17 Examen de l'article 17-18

68. Les articles 17 et 18 du projet d'AR, relatifs à son entrée en vigueur et à son exécution par le Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions et le Ministre qui a la Justice dans ses attributions, n'appellent pas de commentaire de la CPVP.

PAR CES MOTIFS

Au vu des observations formulées dans le présent avis, la Commission émet un avis défavorable sur le point 40 et un avis favorable sur ce projet d'arrêté royal, moyennant la prise en compte des remarques formulées aux points 6, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 65, 66, 67 outre les suggestions et observations faites aux points 10, 26, 57, 61, 62, 64.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere