



Avis n° 44/2014 du 30 avril 2014

Objet: projets d'arrêtés royaux relatifs à l'accès direct du Comité P, du Comité R et de l'Organe de contrôle à la Banque de données Nationale Générale de la Police (CO-A-2014-032)

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

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

Vu la demande d'avis de la Vice-Première Ministre, Ministre de l'Intérieur et de l'Egalité des Chances reçue le 08/04/2014 ;

Vu le rapport de Madame Anne Junion ;

Émet, le 30 avril 2014, l'avis suivant :

A. Objet et contexte de la demande

1. Par courrier reçu le 08/04/2014, la Vice-Première Ministre, Ministre de l'Intérieur et de l'Egalité des Chances Joëlle Milquet (ci-après le « demandeur ») a soumis pour avis à la Commission trois projets d'arrêtés royaux relatifs respectivement à l'accès du Comité permanent de contrôle des services de police (ci-après, le « projet d'arrêté royal relatif au Comité P »), du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité et à l'Organe de contrôle (ci-après, le « projet d'arrêté royal relatif au COC ») aux données et informations de la Banque de données Nationale Générale de la police (en abrégé, la « BNG ») visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police (ci-après, la « LFP »).

2. La loi du 18 mars 2014 *relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle* a notamment inséré les nouveaux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. L'objectif de ces nouvelles dispositions est d'encadrer les modalités de traitement des données et informations par les services de police directement dans la loi et d'appréhender l'ensemble du cycle de l'information policière. La Commission avait été amenée à rendre dans ce cadre son avis n° 47/2013 du 2 octobre 2013¹.

3. La BNG est la banque de données policière qui contient les données à caractère personnel traitées aux fins de police administrative² et de police judiciaire³ et les informations dont l'ensemble des services de police ont besoin pour exercer leurs missions. Sa finalité spécifique est de permettre :
 - l'identification des suspects d'un fait pénal, des personnes condamnées et des personnes décédées de manière suspecte ;
 - l'identification des personnes ayant accès à la BNG ;
 - la coordination et le croisement des données à caractère personnel et informations policières ;
 - la vérification au niveau national des antécédents de police administrative et de police judiciaire ;
 - l'aide aux contrôles effectués par les services de police par l'indication des mesures à prendre soit sur base d'une décision des autorités administratives ou des autorités judiciaires

¹ Avis sur l'avant-projet de loi sur la gestion de l'information policière (CO-A-2013-040) : http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_47_2013.pdf.

² Il s'agit de données en lien avec des associations, des phénomènes, des groupements ou des personnes et présentant un intérêt pour le maintien de l'ordre public (article 44/5, § 1^{er} de la LFP).

³ Parmi celles-ci figurent les données relatives aux suspects d'un fait pénal et aux personnes condamnées et les données relatives aux suspects d'une infraction sanctionnée administrativement et constatée par la police (article 44/5, § 3 de la LFP).

compétentes, soit en fonction de l'existence des antécédents de police administrative ou de police judiciaire ;

- l'appui à la définition et à la réalisation de la politique policière et de sécurité.
4. L'accès direct est défini à l'article 44/11/4 de la LFP comme la liaison automatisée à la BNG permettant un accès aux données contenues dans celle-ci. Comme le rappelle le demandeur dans le rapport au Roi des différents projets, cet accès ne permet que la consultation des données et exclut toute possibilité de modification, création ou d'effacement de données de la BNG. Un profil particulier limité à cette seule faculté leur sera donc attribué.
5. Les trois projets d'arrêtés royaux soumis pour avis viennent exécuter l'article 44/11/12 de la LFP afin de permettre un accès direct au Comité permanent de contrôle des services de police (ci-après, le « Comité P »), au Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (ci-après, le « Comité R ») et à l'Organe de contrôle (ci-après, le « COC ») à la BNG. Cet article dispose en son § 1^{er}, 1^o que « le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée les modalités d'accès direct aux données à caractère personnel et information contenues dans la B.N.G. pour les autorités visées à l'article 44/11/7 et 44/11/8 dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales ». Les présents projets d'arrêtés royaux exécutent singulièrement l'article 44/11/12, § 1^{er}, 1^o de la LFP en relation avec l'article 44/11/8 de la LFP qui prévoit la communication des données à caractères personnel et informations « au Comité Permanent P et à son service d'enquêtes, au Comité Permanent R et à son service d'enquêtes, à l'Organe de contrôle à l'Organe pour la coordination de l'analyse de la menace pour leur permettre d'exercer leurs mission légales ». Suivant le § 2 de ce même article 44/11/12, les modalités d'accès direct portent au moins sur :
- a) le besoin d'en connaître ;
 - b) les catégories de membres du personnel qui sur la base de l'exécution de leurs missions disposent d'un accès direct à la B.N.G. ;
 - c) les traitements automatisés qui sont effectués sur la base des données et informations de la B.N.G. ;
 - d) l'obligation du respect du secret professionnel par toutes les personnes qui prennent directement connaissance des données et informations de la B.N.G. ;
 - e) les mesures de sécurité dont notamment :
 - 1^o la sécurité des infrastructures et des réseaux ;
 - 2^o l'obligation de journalisation de toutes les transactions et de conserver ces données de journalisation pendant dix ans minimum ;
 - f) l'obligation de suivre une formation préalablement à l'obtention de l'accès direct.

6. La Commission note que suivant le nouvel article 36ter/11 de la LVP inséré par la loi du 18 mars 2014 précitée, « l'Organe de contrôle a un droit d'accès illimité à toutes les informations et les données traitées par les services de police (...), en ce compris celles incluses dans la BNG, les banques de données de base et les banques de données particulières ». Bien qu'il ne soit pas question dans cet article de la LVP d'un accès « direct » à la BNG, la Commission remarque par contre que l'article 44/11/12, § 1^{er}, 1^o de la LFP accorde cet accès direct au COC (à côté du Comité P et du Comité R), dont les modalités sont déterminées par un des arrêtés royaux soumis pour avis.

B. Examen des projets d'arrêtés royaux

7. Comme le rappelle le demandeur, le Comité P, le Comité R et le COC disposaient déjà d'un accès légal direct à la BNG. Cet accès découlait en ce qui concerne les deux premiers organes de l'ancien article 44/1, alinéa 3 de la LFP qui stipulait que les informations et données recueillies par les services de police dans l'exercice des missions qui leurs sont confiées ne peuvent être communiquées qu'aux autorités limitativement énumérées dont le Comité P et le Comité R. Le COC s'était quant à lui vu confier un accès illimité à toutes les informations et les données conservées dans la BNG par l'ancien article 44/7, alinéa 1^{er} de la LFP.
8. Les trois projets d'arrêtés royaux examinés présentent la même structure et présentent un contenu équivalent. Leur structure reprend pour l'essentiel les différentes catégories de l'article 44/11/12, § 2 de la LFP énumérées au point 5 du présent avis, à savoir :
- la définition des termes et abréviations utilisés (article 1^{er}) ;
 - les titulaires de l'accès direct, leur besoin d'en connaître et l'obligation de suivre une formation (article 2) ;
 - l'obligation de confidentialité (article 3) ;
 - les mesures de sécurité (article 4) ;
 - les communications internes autorisées (article 5) ;
 - les communications externes autorisées (article 6) ;
 - la journalisation (article 7) ;
 - les sanctions (article 8) ;
 - et uniquement en ce qui concerne le Comité P, les traitements automatisés (article 9 du projet d'arrêté royal relatif au Comité P).
9. Cette structure sera utilisée pour l'analyse de ces trois projets. Les explications du demandeur auxquelles il est fait référence dans les points suivants figurent dans le Rapport au Roi des différents projets.

B.1. La définition des termes et abréviations utilisés (article 1^{er} des différents projets)

10. La Commission épingle les coquilles suivantes concernant cet article 1^{er} :
- au point 1 de la version française du projet d'arrêté royal relatif au COC, les termes « insérés par la loi du » n'ont pas lieu d'être ;
 - au point 5 des différents projets, il est fait référence à loi du 5 août 1992 sur la fonction de police alors qu'une qualification abrégée a été définie au point précédent et est utilisée au point suivant ;
 - au point 7 du projet d'arrêté royal relatif au COC, l'intitulé complet de loi du 8 décembre 1992 est utilisée alors que la notion abrégée avait été explicitée au point 1.

B.2. Les titulaires de l'accès direct, leur besoin d'en connaître et l'obligation de suivre une formation (article 2)

11. Les titulaires de l'accès direct sont respectivement les Services d'enquêtes des Comités P et R et les membres du COC autorisés individuellement par le Président de leur organe respectif.
12. Leur besoin d'en connaître découle de l'exécution de leurs missions légales respectives. Le demandeur illustre à l'aide de nombreux exemples la pertinence de l'accès à la BNG de ces différents titulaires.
13. La Commission estime en effet que dans le cadre de leurs compétences respectives et des enquêtes et contrôles qu'ils sont amenés à effectuer, il est pertinent pour ces organes de connaître les éventuels antécédents de police judiciaire ou de police administrative de personnes sur lesquels ils enquêtent ou de vérifier les accès et les traitements opérés.
14. La Commission prend acte des explications détaillées fournies par le demandeur et estime qu'un accès direct est justifié pour les membres opérationnels des organes concernés (à savoir les Services d'enquêtes).
15. La Commission souligne toutefois que le Comité P et le Comité R sont des organes collégiaux collatéraux du Parlement et que les services d'enquêtes sont placés sous l'autorité des deux Comités permanents (cf. articles 15 et 18, alinéa 1^{er} de la loi du 18 juillet 1991 *organique du contrôle des services de police et de renseignements et de l'organe de coordination pour l'analyse de la menace* (ci-après, la « loi du 18 juillet 1991 »)), auxquels ils doivent répondre (les membres des Services d'enquêtes sont sous l'autorité disciplinaire des Comités, sont évalués par les Comités ; le directeur général, ses deux adjoints et les membres des Services d'enquêtes sont nommés et révoqués par les Comités, etc.), sauf le cas spécifique d'enquêtes

préliminaires pénales pour lesquelles le Service d'enquêtes travaille sous l'autorité du magistrat compétent. Il n'est dès lors pas acceptable de limiter l'accès à la BNG aux membres du Service d'enquêtes à l'exclusion de l'organe qui a l'autorité sur ce Service. Le fait de limiter l'accès à la BNG aux Services d'enquêtes est donc contraire à la structure légale et aux missions des deux Comités permanents (un Comité permanent dont les membres sont nommés par le Parlement pour un terme de six ans ; un service administratif ; un Service d'enquêtes) et empêche les Comités d'exercer leurs missions conformément à la loi du 18 juillet 1991. Ainsi il n'est pas possible pour les Comités de traiter les milliers de plaintes annuelles (qui ne sont pas des enquêtes préliminaires pénales) ou les enquêtes de contrôle (thématiques ou par corps) sans un propre accès à la BNG pour les membres. De plus, cela impliquerait que le Service d'enquêtes (qui est composé en grande partie de fonctionnaires de police détachés) reprendrait soi-disant la direction de chaque Comité, ce qui n'est évidemment pas possible et en contradiction avec la loi du 18 juillet 1991.

16. De surcroît, l'article 2 en projet est également contraire à l'article 44/11/12, § 1^{er}, 1^o de la LFP combiné avec l'article 44/11/8 de la LFP qu'il exécute, car ledit article 44/11/8 dispose clairement, et conformément à la loi du 18 juillet 1991, que la communication des données à caractères personnel et informations est relative « au Comité permanent P et à son Service d'enquêtes » (donc aux deux composantes), « au Comité permanent R et à son Service d'enquêtes » (aux deux composantes), « à l'Organe de contrôle et à l'Organe pour la coordination de la menace ».

17. Aussi, il n'appartient pas au Roi (Gouvernement) de régler plus précisément le fonctionnement interne des organes parlementaires Comité P, Comité R et COC (v. entre autres l'article 60 de la loi du 18 juillet 1991), voire de porter atteinte à leurs missions légales. En ce sens, les projets portent préjudice à plusieurs endroits au fonctionnement collégial des deux Comités et du COC en donnant systématiquement toutes les missions et responsabilités dans les projets d'arrêtés royaux au Président de ces institutions. Suivant la loi du 18 juillet 1991, toutes les compétences importantes de ces institutions se retrouvent entre les mains des Comités permanents eux-mêmes (et pas leur Président) précisément parce que ce sont des organes collégiaux. Le Président est seulement chargé de la gestion quotidienne (cf. article 61*bis* de la loi du 18 juillet 1991 qui souligne la collégialité des Comités). Par conséquent, la mention du Président dans les projets d'arrêtés royaux doit être remplacée par le « Comité permanent P » ou le « Comité permanent R ». De même le COC est un organe de nature collégiale créé auprès de la Commission et indépendant de celle-ci. Il n'est pas non plus correct pour les mêmes raisons exposées ci-dessus (e.a. violation de l'article 44/11/12, § 1^{er}, 1^o de la LFP combiné à l'article 44/11/8 de la LFP qui accorde l'accès direct au COC) de soumettre l'accès de ses membres à la compétence discrétionnaire de son Président.

18. La Commission prie dès lors le demandeur de prévoir l'accès direct à la BNG pour les membres du Comité P et du Comité R et en ce qui concerne le COC de ne pas faire dépendre l'accès de ses membres à l'autorisation de son Président, afin de permettre à ces organes de pouvoir exercer adéquatement leur mission de contrôle parlementaire. Elle demande également de respecter la structure collégiale et les compétences des trois institutions parlementaires en donnant les compétences prévues dans les projets d'arrêtés royaux aux Comités ou au COC et pas exclusivement à leur Président (cf. article 2, §§ 1^{er} et 3, alinéa 3, article 4, §§ 1^{er}, 2, alinéa 2, 3 et 6, article 7, alinéas 2 et 3 ainsi que article 8).

B.3. L'obligation de confidentialité (article 3)

19. Suivant les différents projets, les titulaires d'accès s'engagent par écrit à veiller à la sécurité et à la confidentialité des données auxquelles ils ont accès et sont en outre soumis au secret professionnel tel que visé à l'article 458 du Code pénal. C'est logique et un rappel de l'article 458 du Code pénal et des loi organiques des institutions parlementaires concernées (cf. article 64 de la loi du 18 juillet 1991 ; articles 33 et 37 de la LVP,...).

20. Comme l'indique le demandeur, cet engagement met l'accent sur la responsabilité individuelle liée à l'accès en matière de sécurité et de protection de la vie privée.

B.4. Les mesures de sécurité (article 4)

21. L'article 4 des différents projets prévoit que le Président de chaque organe désigne un conseiller en sécurité et en protection de la vie privée chargé :

- d'inclure dans sa politique de sécurité un volet relatif à l'accès à la BNG aux titulaires de cet accès et aux communications internes et externes autorisées ;
- des contacts avec la Commission pour ce qui concerne les traitements des données issues de la BNG ;
- de communiquer les incidents à la Direction de l'information policière opérationnelle (CGO).

22. Cet article stipule également que les modalités fonctionnelles et techniques des accès font l'objet d'un protocole d'accord avec la CGO et sont transmises à la Commission sur demande. Il impose aux Président des différents organes de prendre les mesures adéquates afin d'assurer la sécurisation des stations de travail.

23. L'article 4 impose enfin aux titulaires d'accès de motiver chaque consultation directe des données et informations de la BNG. La Commission apprécie cette obligation de motivation qui va permettre de vérifier la régularité des accès.

24. En ce qui concerne la communication interne, il est renvoyé aux points 15, 16 et 18 et quant au rôle du Président il est renvoyé aux points 17 et 18.

B.5. Les communications internes autorisées (article 5)

25. L'article 5 des différents projets énonce que les titulaires d'accès peuvent communiquer respectivement aux membres du Comité P, aux membres du Comité R et aux membres du secrétariat de la Commission qui ont le besoin d'en connaître les données de la BNG pertinentes pour l'exécution de leurs missions légales, ceux-ci étant soumis au secret professionnel tel que visé à l'article 458 du Code pénal.
26. S'agissant de la communication des données de la BNG aux membres du Secrétariat de la Commission, la Commission rappelle que, suivant le nouvel article 36ter de la LVP, le COC est un organe créé auprès de la Commission et indépendant de celle-ci et qu'il partage son secrétariat.
27. Par ailleurs, suivant l'article 36ter/8 le COC agit notamment à la demande de la Commission. Comme le mentionne le demandeur, il faut que les membres de cet organe qui seraient par exemple confrontés à un dossier où il est question de violation de la vie privée suite à la consultation irrégulière de données de la BNG puissent spontanément le transmettre au Secrétariat de la Commission.
28. La Commission épingle également l'article 36ter, § 4 de la LVP qui stipule que le COC peut être saisi par la Commission de manquements graves ou récurrents constatés dans le cadre du traitement des demandes d'accès indirect visés à l'article 13 de la LVP et invite le demandeur à y faire référence dans le Rapport au Roi du projet d'arrêté royal relatif au COC.
29. La Commission se réfère spécifiquement aux points 15 à 18 du présent avis et prie le demandeur de retirer les mentions relatives à la communication aux membres du Comité P et du Comité R dès lors qu'un accès est à prévoir pour ces derniers. Le fait que les membres des Comités et du COC soient par ailleurs liés au secret professionnel va de soi et découle de l'article 458 du Code pénal ainsi que des lois organiques des institutions précitées.

B.6. Les communications externes autorisées (article 6)

30. L'article 6 des différents projets stipule que seules sont autorisées les communications externes de données de la BNG à une autorité publique dans le cadre des missions dévolues aux différents organes.

31. Le demandeur explique que, vu les missions qui sont dévolues aux différents organes, il se peut qu'ils soient amenés à communiquer, essentiellement à travers leurs rapports et leurs analyses, des données de la BNG à une autorité publique.
32. Ce sera notamment le cas, suite à une analyse effectuée par un des organes dans un dossier où des infractions ont été constatées et qui sera alors transmis au Procureur du Roi compétent.
33. Egalement, à l'issue d'une enquête de contrôle du Comité P ou du Comité R, un rapport est aussi envoyé et ou discuté à la commission d'accompagnement parlementaire de ce comité au sein de la Chambre des représentants. De même, au terme d'une enquête de contrôle du COC, un rapport peut être adressé à un chef de corps ou à un Bourgmestre. Dans ces hypothèses, les documents sont dépersonnalisés, mais dans certains cas, il est nécessaire, pour la bonne compréhension du dossier de citer certaines données personnelles.
34. La Commission note que suivant l'article 66*bis* § 1^{er} de loi du 18 juillet 1991 *organique du contrôle des services de police et de renseignements et de l'organe de coordination pour l'analyse de la menace*, les membres de la commission parlementaire permanente, chargée du suivi du Comité P et du Comité R, prennent les mesures nécessaires afin de garantir le caractère confidentiel des faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions et sont soumis à une obligation de confidentialité. Ils sont dépositaires des secrets qui leur sont confiés dans l'exercice de leur mandat et même lorsqu'ils ont cessé leurs fonctions. Toute violation de cette obligation de confidentialité et de ce secret sera sanctionnée conformément au règlement de la Chambre des représentants.
35. La Commission insiste sur le fait que les données à caractère personnel de la BNG dont la communication s'avère nécessaire dans ces rapports confidentiels doivent être limitées au strict minimum.

B.7. La journalisation (article 7)

36. Les différents projets prévoient que tous les traitements réalisés par les titulaires d'accès font l'objet d'une journalisation conservée pendant 10 ans à partir de la transaction réalisée. Cette journalisation (loggings) est uniquement accessible à la demande du Président de l'organe concerné.
37. Comme le précise le demandeur, le système de journalisation des traitements est un mécanisme clef du contrôle à posteriori des accès, à savoir l'imputabilité des traitements effectués aux titulaires d'accès. Ce système doit permettre d'établir de manière irrévocable quel

membre des service d'enquêtes ou du COC a réalisé quel traitement à quel moment et pour quelle raison. Ces données de journalisation étant par essence sensibles, elles ne seront accessibles qu'au Président de l'organe concerné.

38. La Commission prend acte de la transposition de cette obligation de journalisation pendant 10 ans inscrite dans la loi.
39. Cela étant, dès lors que le Comité P, le Comité R et le COC sont des organes à caractère collégial, la Commission prie le demandeur de se référer à l'organe respectif et non à son seul Président (cf. points 15-18).
40. Elle note par ailleurs s'agissant du projet d'arrêté royal relatif au COC que le Rapport au Roi mentionne erronément « les membres du Service d'enquêtes habilités à consulter directement la BNG » dans ses explications et invite le demandeur à rectifier cette mention.

B.8. Les sanctions (article 8)

41. Les projets mentionnent qu'en cas de violation des règles en matière de sécurité et protection de la vie privée, le Président de l'organe concerné fait procéder au retrait immédiat de l'accès, et, le cas échéant, prend les sanctions adéquates.
42. Comme l'écrit le demandeur, le Président prendra les mesures disciplinaires qui s'imposent et devra aussi évaluer si des suites pénales doivent être données suite à la violation des règles en matière d'accès.
43. La Commission estime qu'il s'agit là d'un rappel utile des règles applicables en cas de violation des règles d'accès.
44. Cela étant, dès lors que le Comité P et le Comité R sont des organes collégiaux, la Commission prie le demandeur de faire mention des institutions respectives et non de leur seul Président. S'agissant du COC, elle invite pareillement le demandeur à mettre en place un mécanisme en cas d'abus en matière d'accès tenant compte de l'essence collégiale de cet organe (cf. points 15-18).

B.9. Les traitements automatisés en ce qui concerne le Comité P (article 9 du projet d'arrêté royal relatif au Comité P)

45. L'article 9 du projet d'arrêté royal relatif au Comité P énonce que les données et informations de la BNG traitées dans le cadre des missions légales du Comité P sont, pour autant que cela soit nécessaire, enregistrées dans une banque de données gérée par le Comité P, conformément à la déclaration faite à la Commission.

46. Le demandeur explique que l'article 9 analysé est relatif aux traitements automatisés qui peuvent être effectués sur la base de données de la BNG. Il se peut en effet que certaines données de la BNG soient enregistrées dans une banque de données gérée par le Comité P, selon les modalités déclarées à la Commission.

47. La Commission prie le demandeur de formuler dans le Rapport au Roi des exemples concrets de ce besoin de copier des données de la BNG dans une banque de données propre.

48. La Commission prend acte de cette implémentation de la nécessité légale de préciser dans l'arrêté royal modalisant l'accès direct les traitements automatisés effectuées sur la base des données et informations de la BNG.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet :

- un **avis défavorable** quant aux trois projets d'arrêtés royaux qui lui sont soumis pour avis compte tenu de ses remarques formulées aux points 15-18, 29, 39 et 44 ;
- un **avis favorable** quant aux trois projets d'arrêtés royaux qui lui sont soumis pour avis **à la condition** que le demandeur tienne compte de ses remarques émises aux points 15-18, 29, 39 et 44, et invite également le demandeur à tenir compte de ses observations émises aux points 10, 28, 35, 40 et 47 du présent avis.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere