



## Avis n° 45/2015 du 13 novembre 2015

**Objet:** Demande d'avis des Comités R et P quant à la possibilité d'interdire aux membres des services de renseignement et de l'OCAM d'avoir une activité, même à titre privé, sur les réseaux sociaux (CO-A-2015-038)

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 Président du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité, Monsieur Guy Rapaille et du Président du Comité permanent de contrôle des services de police, Monsieur Yves Keppens, reçue le 15/07/2015 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 09/09/2015 ;

Vu le rapport de Madame Mireille Salmon ;

Émet, le 13 novembre 2015, l'avis suivant :

## **I. OBJET DE LA DEMANDE**

1. Le Président du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité R), Monsieur Guy Rapaille, et le Président du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P), Monsieur Yves Keppens, demandent l'avis de la Commission sur la question de savoir s'il est envisageable et possible d'interdire aux membres des services de renseignement et de l'Organe de coordination de l'analyse de la menace (OCAM) d'avoir une activité, même à titre privé, sur les réseaux sociaux.

## **II. CONTEXTE DE LA DEMANDE**

2. Au cours du mois de novembre 2012, la presse belge a publié des informations selon lesquelles des membres des services de renseignement belge exposeraient publiquement leur qualité professionnelle sur des réseaux sociaux.
3. Les Comités permanents R & P ont présenté le 07/07/2015 à leur Commission parlementaire d'accompagnement le rapport de l'enquête commune qu'ils ont menée sur la manière dont les services de renseignement et l'OCAM gèrent la publicité que donnent certains membres de leur personnel à leur identité et qualité professionnelle sur les réseaux sociaux de l'Internet.
4. La Commission parlementaire s'est montrée très sensible aux risques associés à la présence de membres des services de renseignement et de l'OCAM sur les réseaux sociaux.
5. La Commission parlementaire s'est interrogée sur les mesures légales susceptibles d'être prises afin de pallier ces risques. La question a été posée de savoir s'il est envisageable et possible d'interdire aux membres des services de renseignement et de l'OCAM d'avoir une activité, même à titre privé, sur les réseaux sociaux.

## **III. ANALYSE DE LA DEMANDE**

1. Remarques préliminaires
6. Il n'y a pas de définition légale ni de définition universellement partagée de la notion de réseau social. Le Groupe de travail « article 29 » sur la protection des données<sup>1</sup> définit dans

---

<sup>1</sup> Groupe consultatif instauré par l'article 29 de la directive 95/46 sur la protection des données personnelles et réunissant les autorités de contrôle européennes.

son avis sur les réseaux sociaux en ligne<sup>2</sup> les services de réseautage social (SRS) comme des plates-formes de communication en ligne permettant à des personnes de créer des réseaux d'utilisateurs partageant des intérêts communs. Ces services présentent des caractéristiques communes :

- les utilisateurs sont invités à fournir des données à caractère personnel permettant de donner une description ou un « profil » ;
- les SRS mettent également à disposition des outils permettant aux utilisateurs de mettre leur propre contenu en ligne (contenu généré par l'utilisateur tel que des photos, des chroniques ou des commentaires, de la musique, des vidéos ou des liens vers d'autres sites ;
- les SRS fonctionnent grâce à l'utilisation d'outils mettant à disposition une liste de contacts pour chaque utilisateur avec une possibilité d'interaction.

7. L'utilisation des réseaux sociaux présentent des risques inhérents à leur mode de fonctionnement. Ainsi leur financement par la publicité conduit à un profilage des utilisateurs à des fins publicitaires et les données peuvent dès lors être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles les utilisateurs les ont communiquées. La confidentialité des informations peut difficilement être assurée étant donné l'interconnexion des utilisateurs au travers de différents cercles de relations.
8. Il n'existe pas de réglementation spécifique à l'utilisation des réseaux sociaux dans le cadre des relations de travail. Il faut faire application de normes générales et de réglementations plus spécifiques lorsqu'elles trouvent à s'appliquer.

## 2. Rappel des principes généraux

9. Certaines informations *professionnelles* ne peuvent pas être communiquées : des informations classifiées ou couvertes par le secret professionnel. Le statut des agents fédéraux de l'Etat prévoit en effet qu'il leur est interdit de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment le droit au respect de la vie privée, à la préparation des décisions ou qui peuvent porter préjudice aux intérêts au service public dans lequel l'agent est occupé<sup>3</sup>. Les statuts particuliers applicables aux membres de l'OCAM et les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat prévoient des règles spécifiques à cet égard (voir ci-dessous, devoir de discrétion).

---

<sup>2</sup> Avis 5/2009 du 12 juin 2009 (WP163) :

[http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/01.02.04.02.02-wp163\\_fr.pdf](http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/01.02.04.02.02-wp163_fr.pdf).

<sup>3</sup> Article 10, alinéa 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 *portant le statut des agents de l'Etat*.

### 3. Application de la loi vie privée

10. Les informations échangées sur les réseaux sociaux sont par nature des données à caractère personnel, étant donné que les utilisateurs expriment leurs opinions et communiquent directement ou indirectement leurs centres d'intérêt et activités. Leur traitement est soumis à des conditions de légalité, de finalité légitime, de proportionnalité et de transparence.
11. Outre les informations professionnelles déjà mentionnées sous le point 12, ces données peuvent revêtir un caractère sensible dès lors qu'elles sont susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale ou la vie sexuelle. Elles peuvent également être relatives à la santé ou de nature judiciaire. Leur traitement est en principe interdit.

### 4. Devoir de discrétion

#### 4.1. Règles applicables aux membres de l'OCAM

12. Suivant la loi du 10 juillet 2006 *relative à l'analyse de la menace*, l'OCAM est composée des membres du personnel suivants : un directeur et un directeur-adjoint désignés, les experts qui sont détachés des services d'appui, les analystes engagés spécifiquement à cet effet et le personnel administratif. Ils doivent détenir une habilitation de sécurité du niveau « très secret » en vertu de la loi du 11 décembre 1998 *relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité* et sont tenus de garder les secrets qui leur sont confiés dans l'exercice de leur mission ou de leur collaboration. L'obligation de secret subsiste, même lorsque le membre a quitté l'OCAM ou a mis un terme à sa collaboration (articles 7 et 13).
13. Suivant l'arrêté royal du 23 janvier 2007 *relatif au personnel de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace*, les membres de l'OCAM remplissent leur fonction avec loyauté, conscience et intégrité sous l'autorité de leurs supérieurs fonctionnels et à cet effet, ils doivent respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que toute autre directive et, plus particulièrement, les règles de conduite résultant de la déontologie de l'OCAM. Ils jouissent de la liberté d'expression, sans préjudice des dispositions légales relatives au secret professionnel et à la classification qui restent d'application s'ils ont cessé d'exercer leurs fonctions au sein de l'OCAM, et ne peuvent manifester publiquement leurs opinions politiques ou se livrer publiquement à des activités politiques. Tout manquement à ces devoirs ainsi qu'aux exigences en matière d'habilitation de sécurité peut donner lieu, suivant

la qualité du membre du personnel, à une peine disciplinaire et à la fin du détachement ou de la désignation (articles 33 1<sup>o</sup>, 36, 40 3<sup>o</sup>, 67, 93, 94, 127 et 128).

14. La Commission relève qu'en vertu de l'arrêté royal précité les membres de l'OCAM sont soumis à un devoir de discrétion sur tout ce qui a trait à leur activité professionnelle, même dans leur vie privée, sous peine de sanction disciplinaire (articles 37, 67, 93, 94, 127 et 128).

#### 4.2. Règles spécifiques à la Sûreté de l'Etat et au SGRS

15. L'article 36 § 1<sup>er</sup> de la loi du 30 novembre 1998 *organique des services de renseignement et de sécurité* prévoit que tout agent est dépositaire des secrets qui lui sont confiés dans l'exercice de sa mission et que le secret subsiste même lorsque les agents ont cessé leurs fonctions.
16. Un statut autonome est reconnu aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat par l'arrêté royal du 13 décembre 2006 *portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat* qui impose à l'agent un certain nombre de devoirs. Ce statut prévoit que l'agent remplit sa fonction avec loyauté, conscience et intégrité sous l'autorité de ses supérieurs hiérarchiques et qu'à cet effet, il doit respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives parmi lesquelles les règles de conduite plus précises concernant la déontologie de la Sûreté de l'Etat. Si l'agent jouit de la liberté d'expression, c'est sans préjudice des dispositions légales et réglementaires relatives au secret professionnel et à la classification et il doit s'abstenir en toutes circonstances de manifester publiquement ses opinions politiques et de se livrer publiquement à des activités politiques. A l'instar des agents fédéraux de l'Etat, il lui est interdit de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen et notamment le droit au respect de la vie privée et à la préparation des décisions, et ce même s'il a cessé ses fonctions. Tout acte ou tout comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui constitue un manquement à ces devoirs et au code de déontologie peut donner lieu à une sanction disciplinaire (articles 9 § 1<sup>er</sup>, 12 et 199).
17. La Commission note spécialement que l'agent doit observer la discrétion sur tout ce qui a trait à son activité professionnelle, même dans sa vie privée, sous peine de sanction disciplinaire (articles 13 et 199).

18. Certains agents civils du SGRS bénéficient d'un statut spécifique prévu par l'arrêté royal du 4 juillet 2014 *fixant le statut de certains agents civils du département d'état-major renseignement et sécurité des forces armées*. Il est prévu que ces agents doivent être titulaires d'une habilitation de sécurité du niveau très secret. Pour le surplus, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 *portant le statut des agents de l'Etat* est d'application<sup>4</sup> (articles 4 et 42 2°).

#### 4.3. Habilitation de sécurité

19. Les statuts précités spécifient que les membres du personnel de l'OCAM et des services de renseignement et de sécurité doivent disposer d'une habilitation de sécurité.
20. L'habilitation de sécurité est l'attestation officielle établie sur la base des informations recueillies par un service de renseignement et de sécurité, selon laquelle, pour accéder à des données auxquelles un certain degré de confidentialité a été attribué : une personne physique présente des garanties suffisantes, quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité (article 13, 2° de la loi du 11 décembre 1998 *relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité*).

#### 4.4. Observations

21. Les dispositions qui précèdent et la nature par essence secrète de la fonction des membres d'un service de renseignement ou de l'OCAM les empêchent de mentionner leurs qualités professionnelles et leurs activités professionnelles sur les réseaux sociaux et bien entendu toute information couverte par le secret professionnel ou par leur devoir général de discrétion.
22. Une telle interdiction n'est pas exceptionnelle. A titre d'exemple, une circulaire du procureur du Roi de Bruxelles du 16 septembre 2013 rappelle qu'il n'est en principe pas permis de faire état de sa qualité de magistrat sur les réseaux sociaux<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Son article 10 prévoit que l'agent de l'Etat jouit de la liberté d'expression à l'égard des faits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qu'il lui est uniquement interdit de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment le droit au respect de la vie privée; ceci vaut également pour les faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions aussi longtemps qu'une décision finale n'a pas encore été prise ainsi que pour les faits qui, lorsqu'ils sont divulgués, peuvent porter préjudice aux intérêts du service public dans lequel l'agent est occupé.

<sup>5</sup> V. B. Dejemeppe, « Les magistrats sur les réseaux sociaux : questions de déontologie » in *Les réseaux sociaux et le droit*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 27.

23. Cependant, il est préalablement indispensable que les règles relatives à la possibilité ou à l'interdiction d'utiliser les réseaux sociaux soient portées à la connaissance des agents concernés et figurent dans un texte à portée générale, tel qu'un statut, un règlement, des directives ou un code de déontologie.

24. En revanche, il serait excessif de leur interdire des activités sur les réseaux sociaux qui seraient de nature strictement privées dès lors qu'ils demeurent dans le respect des limites précitées.

La question suivante sera de déterminer s'ils peuvent mener de telles activités exclusivement privées sur leur lieu de travail (voir ci-dessous).

## 5. Possibilités de contrôle<sup>6</sup>

### 5.1. Sur le lieu de travail/pendant les heures de travail

25. La Commission rappelle que l'employeur peut décider s'il autorise ses travailleurs à accéder aux réseaux sociaux et pour quelles finalités sur le lieu de travail. Il peut notamment décider que les réseaux sociaux peuvent être utilisés sur le lieu de travail à des fins privées et préciser les périodes pour lesquelles cette utilisation est admise. Il peut aussi interdire cette utilisation.

26. L'employeur a un droit de contrôle qui, s'il n'est pas illimité, lui permet de vérifier si le travailleur respecte ses instructions, soit qu'il autorise, soit qu'il interdise l'accès aux réseaux sociaux sur le lieu de travail. Ce pouvoir de contrôle électronique tire son fondement légal de dispositions statutaires et de la législation sur le contrat de travail<sup>7</sup> qui prévoient que le membre du personnel exerce sa fonction sous l'autorité de son supérieur.

27. L'employeur doit signaler le contrôle de l'utilisation des réseaux sociaux sur le lieu de travail via une politique de contrôle discutée avec les représentants des travailleurs et prévisible qui sera portée à la connaissance des agents concernés, par un règlement ou des directives ou un code de déontologie, afin qu'ils sachent clairement quand et pour quelles raisons l'employeur effectue un contrôle.

---

<sup>6</sup> V. la recommandation de la Commission n° 08/2012 du 2 mai 2012 relative au contrôle de l'employeur quant à l'utilisation des outils de communication électronique sur le lieu de travail, [http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_08\\_2012\\_0.pdf](http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_08_2012_0.pdf) ; v. également R. Saelens, *Vademecum sociale media & arbeidsrelaties*, VUB, 2014, <http://emsoc.be/wp-content/uploads/2014/11/Vademecum-Sociale-media-Arbeidsrelaties.pdf>.

<sup>7</sup> V. l'article 17, 2° de la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail

28. La Commission rappelle qu'une politique de contrôle est respectueuse de la vie privée lorsqu'elle satisfait aux principes généraux de la loi vie privée (poursuivre un but déterminé, ne pas systématiquement tout contrôler et informer le travailleur de la possibilité d'un contrôle).
29. A défaut de règles plus particulières qui régiraient l'activité des agents des services de renseignement et de l'OCAM, la Commission estime que les règles de la Convention collective de travail n° 81 du 26 avril 2002 *relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard du contrôle des données de communications électroniques en réseau* constituent à cet égard un outil de référence, également pour le secteur public. Afin de respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité, le contrôle doit être progressif et graduel en fonction de l'urgence du contrôle. Dans un premier temps, les données de communication globales sont examinées et dans une phase ultérieure, si des anomalies sont détectées lors du contrôle global, les données individualisées sont analysées.
30. Pour les agents en cause, et pour autant que les conditions d'utilisation des réseaux sociaux (strictement privées) et leurs lieux d'utilisation (sur le lieu de travail ou non) aient préalablement été prévues par leur statut, un règlement, des directives ou un code de déontologie, et qu'elles aient été portées à leur connaissance, un contrôle sur le lieu de travail est permis afin de vérifier s'ils mentionnent leurs activités professionnelles sur les réseaux.

Si tel devait être le cas, la teneur de leurs communications pourraient également être contrôlée, puisque l'agent aurait enfreint une interdiction et qu'il serait justifié de vérifier s'il n'a pas également enfreint le secret professionnel ou son obligation générale de discrétion.

31. En ce qui concerne les experts et autres collaborateurs externes avec lesquels un contrat de prestation est conclu, sans lien de subordination, les conditions d'utilisation devraient figurer dans le contrat.

## 5.2. Via l'enquête de sécurité

32. Il s'agit de l'enquête effectuée par un service de renseignement et de sécurité qui vise à établir que toutes les conditions nécessaires à la délivrance de l'habilitation de sécurité sont réunies, en tenant compte du niveau et de l'objet de l'habilitation.
33. Les agents et membres des services de renseignement et de sécurité accrédités peuvent procéder à toute investigation et recueillir tous les renseignements nécessaires à l'enquête.



34. L'annexe II à l'arrêté royal du 24 mars 2000 *portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité* énumère les sources de renseignements suivantes :

*« Les enquêteurs ont accès aux fichiers des deux services de renseignement et de sécurité, au casier judiciaire central, au casier judiciaire et aux registres de la population et des étrangers tenus dans les communes, ainsi qu'au Registre national des personnes physiques. Ils ont également accès aux données de base policières qui sont accessibles aux fonctionnaires de police lors de l'exécution de contrôles d'identité et qui leur permettent de vérifier si l'intéressé n'est pas suspect ou recherché. Les enquêteurs peuvent demander toute information utile en possession des services de police générale, aussi bien de police administrative que de police judiciaire. Il s'agit de l'information en rapport avec des crimes ou délits dont l'intéressé est suspecté ou dans lesquels il est impliqué.*

*Les enquêteurs peuvent obtenir de certains autres services publics, dont la liste est fixée par arrêté royal, toutes informations utiles dans deux domaines précis : tout ce qui concerne l'identification de la personne et tout ce qui permet de vérifier sa solvabilité.*

*Les enquêteurs peuvent solliciter la collaboration de toute autre personne dans le cadre de l'enquête de sécurité.*

*Enfin, les enquêteurs peuvent procéder à une enquête de voisinage, interviewer l'intéressé et recueillir des renseignements à l'étranger.*

*Les enquêteurs ne recourent évidemment pas à toutes les sources d'informations mentionnées supra, quel que soit le niveau de l'habilitation de sécurité demandée. Le nombre de sources consultées varie en fonction du niveau de l'habilitation ou des éléments défavorables éventuellement recueillis lors de l'enquête. »*

35. Si une suspicion sérieuse le justifie, le contrôle des informations mises par l'une des personnes visées dans le présent avis sur les médias sociaux qui sont accessibles au public doit être possible dans le cadre d'une enquête de sécurité à laquelle cette personne a préalablement consenti (consentement qui peut être retiré à tout moment), afin de vérifier qu'elle n'a pas commis d'infraction aux obligations de discrétion de loyauté et d'intégrité.

### 5.3. En dehors des heures de travail

36. En principe, l'employeur ne peut pas interdire l'utilisation de réseaux sociaux en dehors des heures de travail, ni contrôler les activités du travailleur sur les réseaux sociaux pendant son temps libre et ses jours de congé.
37. Cependant, pour les agents concernés par le présent avis, l'interdiction de mentionner la qualité professionnelle et toute information qui peut mener directement ou indirectement à

la détermination de la profession, ainsi que l'interdiction de toute information qui aurait trait aux activités professionnelles de l'agent demeurent bien évidemment justifiées lors de ses activités sur les réseaux sociaux pendant son temps libre et ses jours de congé.

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission émet l'avis suivant quant à la demande des Comités R et P de savoir s'il est envisageable et possible d'interdire aux membres des services de renseignement et de l'OCAM d'avoir une activité, **même à titre privé**, sur les réseaux sociaux. Selon la commission, :

- une interdiction de la mention de la qualité professionnelle de l'agent des services de renseignement et de sécurité ou de l'OCAD, en ce compris toute information qui peut mener directement ou indirectement à la détermination de la profession, et de toute information qui aurait trait aux activités professionnelles de l'agent est justifiée et elle invite les services concernés à se conformer aux modalités spécifiées au point 23 ;
- le contrôle de l'utilisation des réseaux sociaux par les agents concernés doit respecter certaines règles qui sont rappelées aux points 25 et suivants.

L'Administrateur f.f.

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere