



## Avis n° 54/2014 du 1er octobre 2014

**Objet:** Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers (CO-A-2014-050)

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 de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté reçue le 24/07/2014;

Vu le rapport de Madame Mireille Salmon;

Émet, le 1er octobre 2014, l'avis suivant :

## **I. OBJET DU PRÉSENT AVIS**

1. Le 24 juillet 2014, la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté a sollicité l'avis de la Commission sur un projet d'arrêté royal relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale (ci-après BNG), visée à l'article 44/7 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police<sup>1</sup>, par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers.
2. Le 26 novembre 2008, la Commission a déjà rendu un avis n°39/2008 sur un projet d'arrêté royal relatif à l'accès des personnes désignées de l'Office des Étrangers aux faits concrets de police judiciaire et aux informations relatives aux groupements et aux personnes traitées dans le cadre des missions de police administrative et centralisées dans la BNG.
3. Ce projet d'arrêté royal n'a cependant pas abouti en raison du fait que le gouvernement fédéral avait alors considéré qu'il fallait préalablement adapter la loi sur la fonction de police.
4. Depuis la modification de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police par 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, l'article 44/11/12, §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, prévoit que les modalités d'interrogation directe de la BNG pour les autorités visées à l'article 44/11/9, parmi lesquelles l'Office des étrangers, sont déterminées par le Roi, par un arrêté délibéré en conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE**

### **A. Législations applicables**

5. En vertu des articles 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, et 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi vie privée, les données relatives à des personnes identifiées ou identifiables sont des données à caractère personnel dont le traitement est soumis à cette loi. Les données contenues dans la BNG, et auxquelles l'Office des Étrangers souhaite accéder, sont des données relatives à des personnes identifiables.

---

<sup>1</sup> M.B., 22 décembre 1992

6. Les règles et conditions relatives au séjour et à l'accès au territoire belge sont décrites dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers<sup>2</sup>.
7. L'article 21 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police<sup>3</sup> enjoint aux services de police de veiller au respect des dispositions légales relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. Les articles 44/1 à 44/11/13 de cette même loi déterminent les informations contenues dans la BNG, les règles applicables à la gestion de ces données et les modalités d'accès à la BNG.

## **B. Principe de finalité**

8. L'article 4, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi vie privée ne permet le traitement de données à caractère personnel que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Ces données ne peuvent en outre être traitées ultérieurement de manière incompatible avec les finalités initiales.
9. L'article 2, §1<sup>er</sup>, du projet d'arrêté royal précise les missions légales de l'Office des étrangers pour la réalisation desquelles les membres du personnel, nommément désignés, pourront procéder à une interrogation directe de la B.N.G..
10. Ces missions sont visées aux articles 2, 2<sup>o</sup> ; 3, 5<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> ; 7, 3<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> ; 9 ; 9 bis ; 9 ter, §4 ; 10 bis, §2 ; 11, §1<sup>er</sup> ; 15 ; 15bis ; 20 ; 21 ; 22 ; 25 ; 29 ; 30 bis ; 43 ; 45, §3 ; 46 ; 52/4 ; 54 ; 55/4 ; 57/32 ; 58 ; 61/2 ; 61/3 ; 61/4 ; 61/7 ; 61/9 ; 61/27 ; 74/5 ; 74/6 et 81 de la loi du 15 décembre 1980<sup>4</sup>.
11. Il ressort de ces dispositions que l'Office des étrangers a l'obligation de vérifier que l'étranger ne représente pas un danger pour l'ordre public, la sécurité nationale et la tranquillité publique, notamment dans le cadre de :
  - l'accès au territoire ;
  - la délivrance d'un visa ;
  - l'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires ;
  - l'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons médicales ;
  - la prise de décision dans le cadre d'un regroupement familial ;
  - l'octroi du séjour en qualité d'étudiant ;

---

<sup>2</sup> loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980. La version consolidée de cette loi qui a subi de nombreuses modifications peut être consultée sur le site [www.justel.be](http://www.justel.be)

<sup>3</sup> *Op.cit.*

<sup>4</sup> *Op.cit.*

- la demande d'établissement pour un ressortissant d'un pays tiers ;
- l'octroi du statut de résident longue durée ;
- la reconnaissance du droit de séjour en qualité de citoyen de l'UE et des membres de leurs familles et étrangers membres de la famille d'un belge ;
- la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ou de protection subsidiaire ;
- l'octroi du statut de protection temporaire ;
- l'octroi du statut de victime de traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains;
- l'autorisation de séjour en qualité de chercheur ou à des fins scientifiques ;
- l'autorisation de séjour en qualité de travailleur hautement qualifié.

Ainsi que l'indique le Rapport au Roi, les éléments d'ordre public, de sécurité nationale ou de tranquillité publique doivent être pris en considération lors de l'adoption de sa décision par l'Office des étrangers.

12. La Commission considère que les finalités sont déterminées et légitimes.

### **C. PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ ET D'EXACTITUDE DES DONNÉES**

13. L'article 4, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi vie privée prévoit que « *les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement* ».

14. Selon le rapport au Roi, l'interrogation directe est limitée au fait de permettre à l'Office des étrangers d'exercer ses missions légales ; « *le principe du besoin d'en connaître ou principe du need to know a été un fil conducteur* ». Cette préoccupation trouverait une meilleure traduction dans l'article 2 du projet d'arrêté royal s'il disposait au §1<sup>er</sup> que « le Directeur général désigne nommément les membres du personnel de l'Office des étrangers qui sont autorisés individuellement à procéder à une interrogation directe de la B.N.G. en vue de l'accomplissement de leurs missions légales visées aux articles (reprendre l'énumération du projet) ».

15. L'article 4 du projet d'arrêté royal prévoit que l'interrogation de la BNG porte sur :

- a) l'existence de données sur une personne visée à l'article 44/5, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup>, de la loi sur la fonction de police, c'est-à-dire, l'existence de données relatives aux personnes impliquées dans les phénomènes de police administrative entendus comme, l'ensemble des problèmes, portant atteinte à l'ordre public et nécessitant des mesures appropriées de police administrative, parce qu'ils sont de même nature et répétitifs, qu'ils sont commis par les mêmes personnes ou qu'ils visent les mêmes

catégories de victimes ou de lieux; les données relatives aux membres d'un groupement national ou international susceptible de porter atteinte à l'ordre public tel que visé à l'article 14; les données relatives aux personnes susceptibles de porter atteinte aux personnes ou aux biens mobiliers et immobiliers à protéger et les données relatives aux personnes qui peuvent en être la cible; les données relatives aux personnes visées aux articles 18 à 21 (parmi lesquels les malades mentaux) et les données relatives aux personnes enregistrées en police judiciaire pour un fait infractionnel commis dans le cadre du maintien de l'ordre public.;

- b) l'existence de données sur une personne visée à l'article 44/5, §3, 1° et 4°, de la loi sur la fonction de police, et consignées dans des procès-verbaux, c'est-à-dire l'existence de données relatives aux suspects d'un fait pénal et aux personnes condamnées, les données relatives aux auteurs et suspects d'une infraction sanctionnée administrativement et constatée par la police, les données relatives aux personnes décédées de manière suspecte et les données relatives aux personnes disparues;
- c) la ou les qualifications retenues par les services de police pour les faits concernant les personnes visées au point b);
- d) les données nécessaires pour obtenir plus d'informations auprès de l'autorité compétente pour les personnes visées aux points a) et b);
- e) les données relatives aux mesures à prendre à la demande de l'Office des étrangers pour les personnes visées aux points a) et b).

16. L'interrogation directe portera aussi bien sur l'existence de données de police administrative que sur les données de police judiciaire.

17. L'accès visé par l'art. 44/5, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 4° et 5°, concerne les victimes et les malades mentaux. La Commission estime qu'un accès concernant les malades mentaux peut se justifier dans le cas où le séjour est autorisé pour des raisons médicales. La Commission estime par contre l'accès concernant les victimes comme inapproprié et excessif.

18. Comme elle l'a déjà souligné dans ses avis n° 01/2006 du 18 janvier 2006 et n° 39/2008 du 26 novembre 2008, la Commission insiste sur le caractère sensible sensu lato des données contenues dans la BNG. Elle rappelle que les personnes qui y sont enregistrées sont des personnes suspectées d'avoir commis une infraction (police judiciaire) ou de constituer un trouble à l'ordre public (police administrative). Cependant ces personnes n'ont pas encore nécessairement été condamnées et peuvent éventuellement ne jamais l'être.

19. L'accès envisagé à la BNG permet à l'Office des Étrangers à avoir accès à un très large éventail de données qu'il devra traiter avec précaution compte tenu de la nature particulière des données enregistrées mais aussi des conséquences importantes que peut entraîner leur consultation (refus ou restriction d'accès au territoire, renvoi, expulsion, etc.).
20. C'est pourquoi, la Commission se montrait favorable, dans son avis 39/2008 précité, au procédé qui était décrit dans le Rapport au Roi du précédent projet d'arrêté royal, à savoir que lorsqu'un résultat s'affiche dans la BNG, l'Office des Étrangers demande un contrôle supplémentaire au Parquet afin de disposer d'informations exactes et mises à jour conformément aux exigences prévues à l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de la LVP. Elle précisait que toutefois, la responsabilité de l'appréciation sur le fait que l'étranger représente ou non un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, doit demeurer dans le chef de l'Office des étrangers ou du Ministre et qu'une personne faisant l'objet d'une telle appréciation pouvait former un recours devant les autorités judiciaires.
21. Le rapport au Roi joint à l'actuel projet d'arrêté royal prévoit « *qu'après avoir constaté que des faits concrets de police judiciaire et des informations relatives aux groupements et aux personnes traitées dans le cadre des missions de police administrative ont été observées, l'Office des étrangers contactera le Parquet en vue d'obtenir des renseignements complémentaires, à l'exception des cas prévus dans la loi du 15 décembre 1980 où il suffit que la personne représente par son comportement un danger pour l'ordre public et la sécurité nationale* ». La Commission suppose qu'il faut interpréter l'article 4, a) et b) du projet d'arrêté royal en ce sens en ce qu'il permet une information sur l'existence de certaines données tandis que le d) prévoit la consultation des « *données nécessaires pour obtenir plus d'informations auprès de l'autorité compétente* » (c'est-à-dire le Parquet compétent). Dans cette mesure, le procédé actuel prévu rejoindrait celui que la Commission avait précédemment jugé acceptable.
22. Le Rapport au Roi prévoit cependant que des renseignements complémentaires ne doivent pas être demandés lorsque, d'après la loi du 15 décembre 1980<sup>5</sup>, il suffit que la personne représente par son comportement un danger pour l'ordre public et la sécurité nationale. Des informations complémentaires obtenues par le Secrétariat, il apparaît que cette exception vise les cas de flagrants délits. Cette exception n'est toutefois pas traduite dans le projet d'arrêté royal. Si elle devait l'être, il conviendrait d'être plus précis en renvoyant aux dispositions concernées.

---

<sup>5</sup> voyez l'art. 7, al.1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi du 15 décembre 1980, *op. cit*

23. Eu égard à ce qui précède et moyennant la prise en compte des remarques émises, la Commission estime que le traitement envisagé respecte les articles 4, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la loi vie privée.

#### **D. Sécurité de l'information**

24. Le principe de sécurisation des traitements de données à caractère personnel, prévu à l'article 16 de la loi vie privée, impose au responsable du traitement de prendre des mesures techniques et organisationnelles adéquates pour protéger les données à caractère personnel qu'il traite et se prémunir contre les détournements de finalité. Le caractère adéquat de ces mesures de sécurité dépend, d'une part, de l'état de la technique et des frais engendrés et d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.
25. La Commission constate qu'il a été largement tenu compte des considérations émises dans ces avis précédents de sorte que les dispositions examinées ci-dessous n'appellent pas d'observation.
26. Ainsi, l'article 2 du projet d'arrêté royal précise que l'interrogation directe de la BNG est effectuée uniquement par les membres du personnel de l'Office des étrangers désignés par le Directeur général, en raison des fonctions qu'ils occupent et de leur besoin de connaître lesdits faits et informations (principe du «need to know»).
27. Cet article dispose également que la liste de personnes désignées est transmise « à la Direction qui gère les accès à la BNG ». Cette liste sera toujours actualisée et transmise audit service de façon permanente. À sa demande, la Commission se verra communiquer une copie de cette liste.
28. L'article 3 du projet d'arrêté royal met l'accent sur la responsabilité individuelle des membres du personnel de l'Office des étrangers jouissant d'un accès direct à la B.N.G. en prévoyant à leur égard un engagement par écrit à la confidentialité des données auxquelles ils ont accès et en les soumettant au secret professionnel tel que visé à l'article 458 du Code Pénal.
29. L'article 5, §1<sup>er</sup>, du projet d'arrêté royal prévoit la désignation d'un conseiller en sécurité et en protection de la vie privée qui sera chargé de contrôler que la consultation de la BNG par les membres du personnel de l'Office des étrangers désignés s'est effectivement limitée aux données nécessaires à l'accomplissement des finalités. Il sera également chargé des contacts avec la Commission et devra gérer les incidents risquant de mettre en péril l'intégrité, la fiabilité, la disponibilité de la BNG ou des données qui y figurent. Le §4 de ce même article

ajoute que le conseiller en sécurité et en protection de la vie privée définit une politique de contrôle, avec indication des moyens requis pour réaliser celle-ci, et la tient à la disposition de la Commission de la protection de la vie privée.

30. L'article 5, §2, du projet d'arrêté royal précise que « *le conseiller en sécurité et en protection de la vie privée agit en toute indépendance, ne reçoit d'instructions de personne, et a accès à toutes les données visées par le présent arrêté royal ainsi qu'à tous les locaux pertinents. L'exercice des missions par le conseiller en sécurité et en protection de la vie privée ne peut entraîner pour lui des désavantages. Il ne peut, en particulier, être licencié ou remplacé comme conseiller en sécurité et en protection de la vie privée à cause de l'exécution des tâches qui lui sont confiées* ».
31. L'article 6, §1<sup>er</sup>, du projet d'arrêté royal prévoit que les modalités fonctionnelles et techniques de l'interrogation directe par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers sont précisées dans un protocole d'accord entre la direction qui gère les accès à la BNG et le Directeur général. Ce protocole peut être transmis, sur demande, à la Commission. Le §2 de cet article précise d'ores et déjà que le Directeur général s'engage à ce que les stations de travail qui interrogent la B.N.G. soient sécurisées par des mesures adéquates, en tous lieux d'où l'interrogation est possible et le § 3 que les membres du personnel devront motiver chaque interrogation directe des données et informations de la B.N.G..
32. L'article 9 du projet d'arrêté royal prévoit le suivi d'une formation par tous les membres du personnel de l'Office des étrangers désignés pour effectuer les interrogations directes à la BNG. Cette formation est dispensée par la Direction de l'information policière opérationnelle et porte sur la BNG, les règles de gestion de l'information opérationnelle, les obligations découlant du respect de la protection de la vie privée ainsi que son mode de fonctionnement. Le § 2 de cet article stipule que « *tous les interrogations réalisées par les membres de l'Office des étrangers visés à l'article 2, §1<sup>er</sup>, dans la BNG font l'objet d'une journalisation qui est conservée pendant 10 ans à partir de l'interrogation réalisée dans la BNG* ». À cet égard, la Commission estime que les loggings devront permettre d'identifier qui a consulté quoi, sur qui, à quel moment et pour quelle(s) raison(s).
33. L'article 10 du projet d'arrêté royal prévoit des contrôles réguliers quant à la légitimité des interrogations effectuées.
34. Si ces dispositions n'appellent pas d'observation, l'article 7 du projet d'arrêté royal est plus discutabile en ce qu'il prévoit que les membres de l'Office des étrangers autorisés à consulter la B.N.G. « *peuvent d'office ou à la demande communiquer les données pertinentes pour*

*l'exécution des missions visées par la loi du 15 décembre 1980 aux autres membres du personnel de l'Office des étrangers qui ont besoin d'en connaître* ». Cette communication est laissée à la discrétion des membres autorisés, sans qu'il soit prévu de la motiver, de préciser à qui elle est transmise et pour quelle finalité particulière, ni l'obligation de secret professionnel qui pèse sur la personne qui reçoit l'information. Telle qu'elle est prévue, cette communication interne met à néant la plupart des mesures de sécurité précitées. La Commission recommande de reformuler cet article afin qu'il puisse être interprété dans le sens que les données de la BNG auxquelles ont eu accès les membres du personnel visés à l'article 2, §1<sup>er</sup>, peuvent être transmises à d'autres membres du personnel (non-autorisés à accéder à la BNG) si et seulement si cette communication est strictement nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

**PAR CES MOTIFS,**

**La Commission**

**émet un avis favorable** sur le projet d'arrêté royal **moyennant les observations reprises sous les numéros 14 ; 17 à 22 ; 32 et 34.**

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere