



Avis n° 64/2017 du 22 novembre 2017

Objet : avant-projet de loi modifiant des dispositions diverses relatives aux services de police – accès à l'information policière par l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) (CO-A-2017-070)

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 la Sécurité et de l'Intérieur, reçue le 23 octobre 2017 ;

Vu le rapport de Madame Mireille Salmon ;

Émet, le 22 novembre 2017, l'avis suivant :

Remarque préliminaire

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 RGPD (Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et est automatiquement applicable 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.

^[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:L:2016:119:TOC>

A. Objet et contexte de la demande

1. Suivant le commentaire général de l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi *modifiant des dispositions diverses relatives aux services de police* (ci-après l'« avant-projet ») tend à apporter des modifications à divers textes légaux relatifs aux services de police et à régler par des dispositions autonomes l'assistance fournie par les unités spéciales d'intervention étrangères sur le territoire belge.
2. Dans son courrier de demande d'avis, le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur (ci-après le « demandeur ») mentionne qu'à côté des modifications purement juridico-techniques, l'avant-projet essaie d'apporter une réponse à certains besoins policiers légitimes de différentes natures : stratégique, opérationnel, statutaire,...
3. L'avis de la Commission est spécifiquement demandé concernant l'article 9 de l'avant-projet. Le demandeur explique que cette disposition « *prévoit une base légale explicite pour l'accès de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) aux données et informations policières (BNG), en modifiant l'article 44/11/8 de la loi sur la fonction de police* » (traduction libre). Etant donné l'urgence sollicitée de la demande d'avis, la Commission va uniquement procéder à l'analyse de cette disposition.
4. La Commission note à cet égard que les services de police peuvent traiter des données à caractère personnel, conformément à l'article 44/1 de la LFP. L'accès à de telles données par l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) constitue un traitement soumis à la LVP¹. Ce traitement peut également constituer un traitement de données de nature judiciaire soumis à l'article 8 de la LVP.

B. Analyse de l'article 9 de l'avant-projet

5. L'article 9 de l'avant-projet ajoute l'AIG aux organes à qui peuvent être communiquées les données à caractère personnel et les informations traitées par les services de police.
6. Après modification, l'article 44/11/8 de la LFP se présenterait comme suit :
« *Les données à caractère personnel et les informations peuvent aussi être communiquées 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'Inspection générale de la police fédérale et de la police*

¹ Articles 1^{er}, § 2 et 3, § 1^{er} de la LVP.

locale] et à l'Organe pour la coordination de l'analyse de la menace pour leur permettre d'exercer leurs missions légales ».

7. L'article 44/1/4, § 1^{er} de la LFP définit la « communication de données et informations » comme la transmission par quelque support que ce soit de données à caractère personnel traitées par les services de police dans le cadre de l'exercice de leur missions de police administrative et judiciaire, y compris celles incluses dans les banques de données policières opérationnelles, à savoir la banque de données nationale générale de la police (BNG), les banques de données de base et les banques de données particulières.

8. La Commission fait tout d'abord remarquer que l'accès direct de l'AIG à la BNG – c'est-à-dire la liaison automatisée à la BNG permettant un accès aux données contenues dans celle-ci² – nécessitera un arrêté royal et un avis ad hoc de sa part. L'article 44/11/12, § 1^{er}, 1^o de la LFP prévoit en effet qu'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, après avis de la Commission, doit déterminer les modalités d'accès direct aux données à caractère personnel et informations contenues dans la BNG pour les autorités visées à l'article 44/11/8 dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales. Un tel arrêté royal devra apporter un certain nombre de garanties portant au moins sur :
 - le besoin de connaître les données à caractère personnel et informations contenues dans la BNG ;
 - les catégories de membres du personnel qui sur la base de l'exécution de leurs missions disposent d'un accès direct à la BNG ;
 - les traitements automatisés qui sont effectués sur la base des données et informations de la BNG ;
 - l'obligation du respect du secret professionnel par toutes les personnes qui prennent directement connaissance des données et informations de la BNG ;
 - 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 ;
 - l'obligation de suivre une formation préalablement à l'obtention de l'accès direct (article 44/11/12, § 2 de la LFP).

² Article 44/11/4, § 2 de la LFP.

9. La Commission s'était à cet égard prononcée dans son avis n° 44/2014 du 30 avril 2014 sur les projets d'arrêtés royaux prévoyant les modalités d'accès direct à la BNG du Comité P, du Comité R et de l'Organe de contrôle³, devenus les arrêtés royaux du 30 octobre 2015⁴.
10. La Commission rappelle que cet accès direct ne permettra que la consultation des données et exclura toute possibilité de modification, création ou d'effacement de données de la BNG. Comme le mentionne le rapport au Roi des 3 arrêtés royaux du 30 octobre 2015 précités, *« Il ne saurait donc être question dans le présent projet d'arrêté de leur attribuer des droits en matière de modification, de création ou d'effacement des données de la B.N.G. Un profil d'accès particulier limité à cette possibilité de consulter les données de la B.N.G. leur sera donc attribué. »*
11. La Commission observe ensuite que le commentaire de l'article 9 de l'avant-projet énonce que *« Ce projet d'article entend - par une mention explicite - lever tout malentendu quant au besoin de l'accessibilité aux données et informations policières par l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG). Bien que l'AIG soit considérée comme faisant partie des services de police, une mention explicite dans l'article 44/11/8 LFP éliminera tout doute juridique à cet égard. »*
12. Les missions de l'AIG, ses pouvoirs et les conditions de sélection de son personnel sont précisés dans la loi du 15 mai 2007 *sur l'inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police*⁵ (ci-après la « loi du 15 mai 2007 »).
13. Suivant cette loi du 15 mai 2007, l'AIG est un organe de contrôle indépendant des services de police relevant du pouvoir exécutif (article 5, alinéa 1^{er}). L'AIG est en l'espèce placé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice et sa gestion quotidienne est confiée au Ministre de l'Intérieur (article 3). D'après les travaux parlementaires de la loi du 15 mai 2007, *« Afin de garantir un contrôle efficace, le Comité permanent P et l'Inspection générale doivent pouvoir être suffisamment indépendants des services de police. Jusqu'à présent, cette indépendance, principalement sur le plan statutaire, n'était pas garantie. Ainsi, en ce qui concerne les promotions, ils dépendent des instances qu'ils contrôlent. La présente proposition de loi garantit cette indépendance statutaire. »*⁶

³ https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_44_2014.pdf.

⁴ Arrêtés royaux du 30 octobre 2015 relatifs respectivement à l'accès direct du Comité permanent de contrôle des services de police et de son Service d'enquêtes, du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité et de son Service d'enquêtes, et de l'Organe de contrôle aux données et informations de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police.

⁵ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2007/05/15/2007000560/justel>.

⁶ <http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/51/2947/51K2947004.pdf>.

14. La Commission note que l'AIG a pour mission d'exercer un contrôle sur les services de police. La loi du 15 mai 2007 dispose que l'AIG enquête sur le fonctionnement, les activités et les méthodes des services de police et vérifie en particulier l'application des lois, règlements, ordres, instructions et directives ainsi que des normes et standards (article 5, alinéas 3 et 4). L'AIG agit soit d'initiative, à la demande des autorités ad hoc ou sur plainte (article 6 de la loi du 15 mai 2007). Comme le mentionne les travaux parlementaires de la loi du 15 mai 2007, « (...) *tant le Comité permanent P que l'Inspection générale sont deux instances de contrôle de la police. Une grande différence les distingue, à savoir que le Comité permanent P dépend du Parlement alors que l'Inspection générale ressortit au pouvoir exécutif (ministres de la Justice et de l'Intérieur). (...) L'inspection générale est un instrument de contrôle des services de police dont disposent les ministres de la Justice et de l'Intérieur pour contrôler le bon fonctionnement des services de police par le biais d'enquêtes ponctuelles réalisées à la suite de plaintes de citoyens, à la demande d'une zone de police ou des autorités judiciaires. A cet égard, l'Inspection générale peut jouer un rôle de médiateur entre d'une part, les citoyens et, d'autre part la police.* »⁷

L'article 5/1 de la loi du 15 mai 2007 prévoit qu'un protocole d'accord est conclu entre l'AIG et le Comité P, afin d'éviter un chevauchement de certaines tâches identiques confiées à l'AIG et au service d'enquête du Comité P⁸.

15. La Commission considère que ce pouvoir de contrôle implique de pouvoir accéder à l'information policière. Ainsi, il peut être pertinent pour l'AIG de disposer d'informations sur les antécédents de police judiciaire ou de police administrative d'un membre des services de police à l'occasion d'une plainte ou d'une dénonciation d'un citoyen. Il peut aussi être approprié pour l'AIG à l'occasion de ses enquêtes d'avoir accès à la journalisation de la BNG, de vérifier la correcte alimentation de la BNG ou la licéité d'enregistrements.
16. La Commission note de plus que les membres de l'AIG possèdent un droit d'inspection général et permanent pour l'accomplissement de leurs missions qui leur permet déjà de consulter sur place, prendre copie, se faire communiquer et si nécessaire saisir tous documents, pièces ou objets utiles à leurs missions (article 8 de la loi du 15 mai 2007).
17. La Commission note aussi que les conditions d'admission à l'AIG impliquent notamment d'être de conduite irréprochable (article 10, § 1^{er}, 2^o de la loi du 15 mai 2007), à l'instar du personnel des services de police⁹.

⁷ <http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/51/2947/51K2947004.pdf>.

⁸ V. les travaux parlementaires de la loi du 26 mars 2014 *portant mesures d'optimisation des services de police* qui a introduit cette disposition dans la loi du 15 mai 2007, <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3375/53K3375001.pdf>.

⁹ V. l'arrêté royal du 30 mars 2001 *portant la position juridique du personnel des services de police*.

18. Par ailleurs, si l'article 8, § 1^{er} de la LVP interdit en principe le traitement de données à caractère personnel relatives à des litiges soumis aux cours et tribunaux ainsi qu'aux juridictions administratives, à des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions, ou à des sanctions administratives ou des mesures de sûreté (appelées communément les données judiciaires), la Commission note en l'espèce que l'interdiction de traiter de telles données n'est pas applicable aux traitements effectués sous le contrôle d'une autorité publique, lorsque le traitement est nécessaire à l'exercice de ses tâches, conformément à l'article 8, § 2, a).
19. La Commission estime enfin que l'accès de l'AIG aux données policière et les éventuels abus qui pourraient en résulter doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle indépendant. Elle constate à cet égard que l'AIG est soumise au contrôle du Comité P en vertu de l'article 14*bis* de la loi du 18 juillet 1991 *organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace*¹⁰ qui dispose que « *Le Comité permanent P enquête également sur les activités et les méthodes de l'Inspection générale de la Police fédérale et de la Police locale. Sans préjudice de cette mission, il se concerte avec l'Inspection générale en vue d'assurer ses missions légales de contrôle des services de police.* »

PAR CES MOTIFS,

La Commission

émet un avis favorable sur l'avant-projet soumis pour avis.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere

¹⁰ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1991/07/18/1991009963/justel>.