

ROYAUME DE BELGIQUE



COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE

Bruxelles, le

Adresse : Rue Haute, 139, B-1000 Bruxelles
Tél.: +32(0)2/213.85.40 E-mail : commission@privacy.fgov.be
Fax.: +32(0)2/213.85.65 <http://www.privacy.fgov.be/>

AVIS N° 08 / 2005 du 25 mai 2005

N. Réf. : SA1 / A / 2005 / 009

OBJET : Avant-projet de loi relatif à l'analyse de la menace.

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, en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de la Ministre de la justice du 11 avril, reçue le 13 avril 2005 ;

Vu le rapport de Monsieur B. De Schutter;

Emet le 25 mai 2005, l'avis suivant

I. Présentation

1. Par lettre du 11 avril 2005, la Ministre de la Justice soumet à l'avis de la Commission un avant-projet de loi relatif à l'analyse de la menace. La Ministre invoque l'urgence dans son courrier sans toutefois la motiver.

2. Cet avant-projet s'inscrit dans une approche globale de regroupement, de rationalisation, de coordination et d'analyse des informations pertinentes pour une évaluation des menaces terroristes et extrémistes dans un contexte national et international où la lutte contre le terrorisme est devenue une priorité.

Il crée à cet effet un organe (ci-après l'OCAM) chargé d'effectuer une évaluation des menaces terroristes et extrémistes susceptibles de porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, aux intérêts belges et à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger. Cet organe est également tenu d'assurer des relations internationales spécifiques avec des services étrangers ou internationaux homologues.

L'OCAM est une autorité administrative, dotée de la personnalité juridique et composée d'experts détachés des autorités suivantes :

- les services de renseignements et de sécurité,
- les services de police,
- le Service Public Fédéral Finances, en particulier l'Administration des Douanes et Accises,
- le Service Public fédéral Mobilité et transport,
- le Service public Fédéral Intérieur (en particulier l'Office des Etrangers) et,
- le Service Public Fédéral Affaires Etrangères

Le Roi peut, sur proposition du Comité ministériel, étendre la composition de l'OCAM à d'autres services publics.

II. Considérations générales

3. L'avant-projet soumis à l'avis de la Commission concerne un secteur particulièrement sensible situé dans le domaine de l'éventualité et de la probabilité où la collecte et le regroupement d'informations s'effectuent à l'insu des personnes concernées. Il implique des ingérences dans la vie privée des citoyens et le traitement de données personnelles sensibles de manière secrète. La Commission accueille favorablement le fait que dans ce contexte le gouvernement ait souhaité encadrer dans une loi les échanges d'informations envisagés entre différentes autorités en vue d'une analyse de la menace terroriste et extrémiste.

4. L'article 22 de la Constitution garantit la protection du droit au respect de la vie privée et familiale. Seul le législateur est habilité à déterminer les cas et conditions dans lesquels ce droit peut souffrir certaines restrictions. Cette disposition constitutionnelle renvoie à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

La Commission rappelle à ce propos la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme en vertu de laquelle « *une ingérence dans la vie privée n'est autorisée que si elle est prévue par une loi accessible aux personnes concernées et qui use de termes assez clairs pour leur indiquer de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à se livrer à pareille ingérence secrète, et virtuellement dangereuse, dans leur vie publique* »¹. Si pour préserver la sécurité nationale, les Etats ont indéniablement besoin de lois qui habilitent les autorités internes compétentes à recueillir, mémoriser dans des fichiers

¹ Arrêt Leander, C.E.D.H., 26 mars 1987, série A, vol. n°116, n°50 et 51.

secrets des renseignements sur des personnes, des garanties adéquates et suffisantes doivent néanmoins exister contre les abus car un système de surveillance secrète destiné à protéger la sécurité nationale crée un risque de saper, voire de détruire la démocratie au motif de la défendre².

Ces garanties sont d'autant plus essentielles qu'à l'heure actuelle un grand nombre de mesures de surveillance sont adoptées dans le cadre de la lutte contre la menace terroriste. La Commission souhaite rappeler qu'une telle menace ne peut servir de justification à l'adoption de mesures de surveillance qui porteraient atteinte aux libertés individuelles de manière excessive. Elle est néanmoins consciente du difficile équilibre à trouver entre la protection des droits fondamentaux, dont le respect de la vie privée, et la sécurité dont doit bénéficier l'ensemble des citoyens.

Certes, si l'avant-projet part de concepts qui ont déjà une assise légale (référence à la « menace » au sens de l'article 8 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignements et de sécurité), c'est l'ensemble du texte qui doit être pris en compte afin d'examiner l'adéquation et la suffisance des garanties.

5. S'agissant des méthodes que peut utiliser l'OCAM pour l'accomplissement de ses missions, l'avant-projet précise que ses membres sont tenus de fournir tous les renseignements pertinents dont ils disposent. A cet égard, l'OCAM peut créer une ou plusieurs banques de données.

L'OCAM accomplirait ses missions uniquement sur base des renseignements qui lui sont communiquées par ses membres et le cas échéant, par des services homologues étrangers. En ce sens, l'exposé des motifs précise que « *l'OCAM n'est pas un nouveau service de renseignement ou de police. Il ne va donc pas récolter des informations et des données comme le font précisément ces services de police ou de renseignement en première ligne mais il va se fonder le plus possible sur les évènements déjà travaillés, analysés et appréciés par ces services* »³.

La Commission rappelle que 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 »), est d'application, sauf exceptions, aux traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre de la sûreté de l'Etat et de la défense nationale. La LVP s'applique également aux traitements des données réalisés par chacun des membres de l'OCAM dans le cadre de leurs missions légales. La communication par ces membres des données qu'ils détiennent à l'OCAM constitue donc un traitement qui tombe dans le champ d'application de la LVP.

6. La Commission constate que certaines dispositions de l'avant-projet renvoient pour leur mise en œuvre à l'adoption d'arrêtés royaux. En particulier, l'article 6 prévoit que les délais et les modalités de communications des renseignements qui seront transmis par les autorités membres de l'OCAM à celui-ci seront fixés par arrêté royal. L'article 9 précise quant à lui que le Roi déterminera les finalités des banques de données que l'OCAM est autorisé à créer dans le cadre de ses missions, les catégories de données et d'informations traitées, les délais de conservation des données traitées, les modalités d'accès et de communication ainsi que les modalités d'effacement.

La Commission aurait souhaité que ces arrêtés lui soient communiqués en même temps que l'avant-projet afin de pouvoir effectuer une analyse globale de celui-ci au regard des exigences de la LVP. La Commission est consciente de la nécessité de déléguer certaines compétences au Roi mais précise qu'aucune banque de données ne pourra être créée par L'OCAM tant que l'arrêté royal concerné n'aura pas été adopté. Par ailleurs, elle souhaiterait que les deux projets d'arrêtés royaux cités ci-avant lui soient soumis pour avis.

² Idem, n° 59-60.

³ Exposé des motifs, commentaire de l'article 6

III. Analyse des articles

7. En préambule, la Commission relève que l'article 2 définit les « services partenaires » tandis que les autres dispositions de l'avant-projet font référence aux « services d'appui » (articles 16, 17, 22 2°, 23, 1°, etc.). Le texte devrait être harmonisé sur ce point.

8. L'avis de la Commission se concentre sur les articles 6, 9 et 13 du projet de loi, dont les dispositions ont une incidence particulière en matière de protection de la vie privée.

Article 6

9. Conformément à l'article 6, les différentes autorités présentes au sein de l'OCAM sont tenues de lui communiquer d'office ou à la demande du directeur, tous les renseignements dont elles disposent dans le cadre de leurs missions légales et qui s'avèrent pertinents pour l'exécution des missions prévues à l'article 8 1° et 2° soit, les évaluations stratégiques et ponctuelles communes. Les modalités et délais de communication de ces informations sont fixés par arrêté royal.

10. La notion de « pertinence » n'est pas définie dans le texte. Tout au plus, la lecture de l'exposé des motifs nous indique que cette notion vise « à mieux cibler la contribution qui est demandée et d'éviter que l'OCAM ne soit noyé sous un flot de données brutes ou au contraire qu'il ne lui soit rien transmis parce que les services concernés n'auraient pas d'indications suffisantes sur ce qu'ils doivent fournir ». Pour ce faire, « les services concernés devront apprécier de manière professionnelle si un renseignement doit ou non être transmis spontanément à L'OCAM parce qu'il est pertinent pour l'analyse de la menace »⁴.

11. Rappelons que s'il entre dans les missions légales des services de renseignements et de police de rechercher, d'analyser et de traiter des informations en vue d'assurer la sécurité de l'Etat, de ses citoyens et le maintien de l'ordre public, il n'en est pas de même des autres membres de l'OCAM (les « services partenaires ») dont les missions légales sont d'un tout autre ordre. Or, l'avant-projet exige de ces services une première analyse de l'information au regard de la menace qui existe ou pourrait exister sur la sécurité de l'Etat. L'exposé des motifs indique d'ailleurs que « si le travail d'analyse découle des missions légales des services de renseignement, il n'en demeure pas moins que les services concernés devront également tendre à cette mission d'analyse »⁵.

La Commission a déjà souligné dans des avis précédents le risque d'imposer à des responsables de traitement des obligations qui n'entrent pas dans le cadre de leurs missions premières⁶. Elle s'inquiète en outre de la latitude laissée au Roi d'étendre le nombre et la qualité des services partenaires concernés.

12. La Commission s'interroge en particulier sur la détermination des critères sur base desquels les services partenaires estimeront qu'une information est pertinente. D'une part, le législateur entend soumettre la communication d'informations à l'OCAM à un examen préalable de pertinence par le service à la source de cette information. D'autre part, il insiste sur l'obligation de communication de ces informations dont le non respect est sanctionné pénalement et sur laquelle portera par ailleurs le contrôle des comités P et R. Par conséquent, à défaut de directives précises, l'on risque d'aboutir à une communication particulièrement large d'informations, dans la mesure où un service préférera transmettre trop que trop peu sous peine d'être sanctionné, ce qui conduirait à une transgression, notamment du principe de proportionnalité tel que prévu par la loi relative à la protection de la vie privée.

⁴ Voy. le commentaire de l'article 6 dans l'exposé des motifs.

⁵ Exposé des motifs, sous le point 2.2

⁶ Avis n°33 du 13 décembre 1999 concernant des projets de loi relatifs à la criminalité informatique, p. 9 et 10 ; avis d'initiative n°44/2001 du 12 novembre 2001 concernant la compatibilité et la recherche d'infractions au droit d'auteur commises sur Internet avec les dispositions juridiques protégeant les données à caractère personnel et les télécommunications, p. 6.

13. La Commission considère que l'OCAM devrait déterminer de la façon la plus précise possible les traitements qu'il entend effectuer afin que les services partenaires disposent de lignes directrices claires quant à la pertinence des informations qu'ils sont supposés transmettre. En ce qui concerne le degré de participation des services partenaires au sein de l'OCAM, ceux-ci ne devraient-ils pas centrer leur intervention sur un rôle de transfert d'informations et d'expertise par rapport à leurs propres missions légales? La présence de certains de ces services semblent en outre présenter une utilité plus importante que d'autres eu égard aux missions de l'OCAM.

La Commission estime par ailleurs qu'il est essentiel que le projet prévoie le traçage de l'information (de qui provient-elle, à qui a-t-elle été communiquée, etc.) et qu'un contrôle a posteriori notamment quant à la pertinence de la communication de cette information soit prévu à l'égard de toutes les autorités membres de l'OCAM.

Article 9

14. Cet article précise que l'OCAM peut créer une ou plusieurs banques de données dont les finalités, les catégories de données et d'informations traitées, les délais de conservation des données, les modalités d'accès et de communication ainsi que les modalités d'effacement sont déterminés par le Roi par un arrêté royal, délibéré en Conseil des Ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée.

15. Elle relève néanmoins que, en vertu de l'article 22 de notre Constitution, « chacun a droit au respect de sa vie privée sauf dans les cas et conditions fixées par la loi ». Dans son avis n°11/2004⁷, la Commission rappelle que le Conseil d'Etat s'est déjà opposé à la création de traitement par simple arrêté royal et exige que les éléments essentiels des traitements du secteur public (finalité-type de données traitées) soient fixées par la loi elle-même.

La Commission citait en outre, s'agissant des matières réservées par la Constitution à la loi, la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage en vertu de laquelle, « *bien que l'article 182 de la Constitution réserve la compétence normative au législateur fédéral, il n'exclut cependant pas que le législateur attribue un pouvoir limité d'exécution au Roi. Une délégation conférée au Roi n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* » (C.A, arrêt n°135/2004).

Compte tenu de ce qui précède, la Commission est d'avis que l'avant-projet lui-même devrait énoncer les finalités déterminées et que sur cette base légale au sens strict et formel, un arrêté royal fixerait quant à lui les règles de base des différents traitements de données (types de données traitées, catégories d'utilisateurs, ...). Ces finalités doivent bien entendu s'inscrire dans les missions de l'OCAM, ce qui devrait également figurer dans le texte. Ainsi l'avant-projet contiendrait une disposition telle que : « Dans l'accomplissement des missions énumérées à l'article 8, 1° et 2°, l'OCAM peut créer des banques de données pour les finalités suivantes (...) ».

16. En outre, la Commission considère comme elle l'avait déjà souligné dans l'avis qu'elle a rendu à propos de l'avant-projet de loi réorganisant les services de police⁸ qu'étant donné le caractère très sensible des données traitées, il est primordial de respecter les conditions de proportionnalité et de pertinence imposées par la LVP. Par conséquent, la Commission estime qu'il est indispensable de viser des limites claires, surtout dans le cadre du traitement d'informations « douces » en précisant que les données traitées doivent présenter un lien direct avec la finalité du fichier et se limiter aux exigences qui en découlent. Cette exigence est d'ailleurs reprise tant dans la loi organique des services de renseignements et de sécurité que dans la loi sur la fonction de police⁹.

⁷ Avis n°11/2004 du 4 octobre 2004 relatif à deux avant-projets de loi instituant la banque de données Phénix, n°14.

⁸ Avis n°13/98 du 23 mars 1998 relatif à l'avant-projet de loi réorganisant les services de police, n°26.

⁹ L'article 13 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignements et de sécurité prévoit que : « *les renseignements contenus dans la documentation doivent présenter un lien avec la finalité du fichier et se limiter aux exigences qui en*

17. La Commission s'interroge quant au sort réservé aux données qui seront transférées à l'étranger. En effet, outre ces missions d'évaluation commune de la menace, l'OCAM est chargé « d'assurer les relations internationales spécifiques avec des services étrangers ou internationaux homologues, conformément aux directives du comité ministériel. Les données, les informations ou les renseignements obtenus à l'occasion de ces relations sont communiqués aux services belges compétents » (article 8, 3° de l'avant-projet). La disposition ne vise que l'hypothèse où l'OCAM reçoit des informations. L'avant-projet ne contient aucune indication quant à un échange d'informations (ni ses modalités) vers un service étranger. Toutefois, l'on peut supposer que si l'OCAM reçoit des informations, il en communiquera également à ses homologues étrangers avec lesquels il entretiendra des relations et ce, dans un contexte international qui requiert un renforcement de l'échange des données entre les Etats en matière de terrorisme.

18. La Commission relève aussi le risque de double traitement dû à la création de plusieurs banques de données. Ainsi, une même donnée pourrait être traitée dans deux banques de données différentes, ce qui pourrait entraîner un traitement différent ou pourrait faire oublier lors d'autres opérations, par exemple, la mise à jour de certaines informations, que ces informations ont également été enregistrées dans une autre banque de données¹⁰, voire une banque de données étrangère dans le cadre d'une coopération internationale. L'avant-projet ne dit rien sur l'existence ou non d'interconnexions entre les différentes banques de données ni sur les modalités d'une éventuelle communication des données à des services étrangers. La Commission constate en outre qu'aucune référence n'est faite aux mesures de sécurité qui s'imposent et qui doivent être d'autant plus importantes qu'elles concernent des données sensibles.

19. En ce qui concerne la création des banques de données et la détermination de leur contenu et de leurs modalités, la Commission souhaiterait suggérer parmi les solutions possibles, une piste de réflexion s'inspirant du modèle actuel d'Europol concernant la collecte, le traitement ainsi que l'utilisation de données personnelles et plus particulièrement la création de fichiers de travail à des fins d'analyse conformément à l'article 12 de la Convention Europol¹¹. Ainsi, un parallélisme pourrait être suggéré entre la notion de banque de données telle que prévue par l'avant-projet et celle de fichier d'analyse au sens de la Convention Europol.

La pratique démontre que l'ouverture de fichiers d'analyse au sein d'Europol se fait sous forme de dossiers standardisés ce qui contribue à la mise en oeuvre rapide du système d'approbation et de concertation. Ainsi, sont notamment prédéfinies les catégories de données¹², les personnes ou catégories de personnes, les destinataires et les sources des données. La demande d'ouverture

découlent ». L'article 44/2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police indique quant à lui que : « la collecte, le traitement et la transmission des informations et des données visées à l'article 44/1, alinéa 1^{er}, se font conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Ces informations doivent présenter un lien direct avec la finalité du fichier et se limiter aux exigences qui en découlent ».

¹⁰ La Commission avait déjà soulevé ce type de risques dans son avis n°13/98 du 23 mars 1998 relatif à l'avant-projet de loi réorganisant les services de police.

¹¹ Convention sur la base de l'article K3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (Convention Europol). L'article 12 prévoit que :

«1. Tout fichier automatisé de données à caractère personnel qu'il gère conformément à l'article 10 dans le cadre de ses fonctions, doit faire l'objet, de la part d'Europol, d'une instruction de création soumise à l'approbation du conseil d'administration et indiquant:

- 1) dénomination du fichier,
- 2) l'objet du fichier,
- 3) les catégories de personnes concernées par les données qu'il contiendra,
- 4) le type de données à stocker et, éventuellement, les données strictement nécessaires parmi celles énumérées à l'article 6 première phrase de la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981¹¹,
- 5) les différents types de données à caractère personnel permettant d'accéder à l'ensemble du fichier,
- 6) le transfert ou l'introduction des données à stocker,
- 7) les conditions dans lesquelles des données à caractère personnel stockées dans le fichier peuvent être transmises, et à quels destinataires et selon quelle procédure
- 8) les délais de vérification des données et la durée pendant laquelle elles sont stockées,
- 9) le mode d'établissement des procès-verbaux (...) »

¹² Acte du Conseil du 3 novembre 1998 adoptant les règles applicables aux fichiers d'Europol créés à des fins d'analyse, J.O.C.E., n° C026 du 30 janvier 1999.

d'un fichier se base sur ces listes prédéfinies et indique, eu égard à la finalité du fichier, les informations qui seront traitées parmi celles préalablement listées.

En délimitant avec précision et motivation pour chaque banque de données les objectifs et les types d'informations requises, l'on pourrait ainsi apporter une réponse aux exigences de pertinence et de proportionnalité.

Dans ce contexte, peut-être serait-il utile d'envisager, comme c'est le cas pour Europol, que chaque demande de création de banque de données soit soumise pour approbation à une autorité déterminée (par exemple le comité ministériel) et communiquée à la Commission¹³ de sorte que celle-ci puisse de manière continue contribuer à l'examen des exigences de finalité et de proportionnalité et ainsi résoudre des questions de vie privée qui se poseraient dans la mise en œuvre des traitements de données personnelles envisagés par l'OCAM.

20. Enfin, la Commission recommande que l'avant-projet de loi désigne un conseiller chargé d'assurer d'une manière indépendante la sécurité des données et de façon large l'application de la LVP ainsi que ses mesures d'exécution au sens de l'article 17bis de la LVP. Il devrait en particulier veiller d'une part, au respect strict des finalités pour lesquelles les données sont traitées et d'autre part, à la mise en place de mesures de sécurité adéquates et renforcées eu égard au caractère extrêmement sensible des données traitées. La Commission devrait également être informée de la politique de sécurité mise en œuvre par l'OCAM (description des responsabilités, des mesures techniques et organisationnelles, de la démarche d'analyse et de gestion des risques, des dispositions de surveillance d'évaluation et de mises à jour des différents composants de sécurité mis en place, etc.)

Article 13

21. La Commission constate que l'avant-projet fait expressément mention d'une obligation de secret étendue - cette obligation subsistant au-delà d'une participation au sein de l'OCAM - dont le non respect est sanctionné pénalement. Si elle se réjouit de la présence de cette disposition, la Commission note toutefois qu'elle est ambiguë : on ne sait en effet pas à qui la notion de « membres » se réfère. Englobe-t-elle les analystes et le personnel administratif ? La Commission considère qu'une obligation de confidentialité devrait s'appliquer aux personnes limitativement désignées, travaillant au sein de l'OCAM ou qui doivent avoir connaissance d'informations protégées en raison de leurs fonctions (experts, analystes, personnel administratif, éventuels sous-traitants amenés pour des raisons techniques à avoir accès aux données, ...). La disposition mériterait d'être clarifiée sur ce point.

IV. Conclusions

La Commission accueille favorablement la volonté du gouvernement de donner une base légale aux traitements de données effectués par différentes autorités dans le cadre de l'analyse de la menace terroriste et de répondre ainsi aux exigences formulées sur ces points par la Convention européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, dont les décisions s'imposent. Toutefois, elle émet quelques réserves quant au texte projeté.

¹³ L'article 12, §2 de la Convention Europol précise que : « *L'autorité de contrôle commune [ndlr : composée des autorités de protection des données des Etats membres] (...) est immédiatement avisée par le directeur d'Europol du projet d'instruction de création d'un tel fichier et reçoit communication du dossier afin de formuler, à l'attention du conseil d'administration, toutes observations qu'elle estime nécessaires* ».

L'avis positif de la Commission est dès lors conditionné par la prise en compte des observations développées ci-avant et en particulier la détermination dans le texte même du projet de loi :

- des finalités des traitements de données à caractère personnel
- des critères d'appréciation du type de données qui doivent être transmises à l'OCAM ainsi que de précisions quant à la distinction entre les compétences d'une part, des services de renseignements et de police et d'autre part, des services partenaires,
- des références aux mesures de sécurité encadrant les traitements de données concernés,
- des garanties entourant les échanges internationaux de données à caractère personnel,

La Commission se tient à la disposition des auteurs de l'avant-projet pour assurer le suivi des recommandations mentionnées dans le présent avis.

L'administrateur,

Le président,

(sé) Jo BARET

(sé) Michel PARISSE