

**AVIS N° 009 / 1999 du 16 mars 1999**

N. Réf. : 10 / A / 99 / 005

**OBJET : Projet de directive concernant la politique de recherches et de poursuites en matière de traite des êtres humains et de pornographie infantile**

---

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 du traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Justice, datée du 18 janvier 1999 ;

Vu le rapport présenté par M. B. de Schutter et Mme B. Vanlerberghe ;

Emet, le 16 mars 1999, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

-----

Le projet de directive accompagnée de ses annexes (ci-après, « la directive ») soumis à la Commission a été élaboré par le Service de la Politique criminelle, après consultation des acteurs concernés. La directive est destinée à être transmise au Collège des procureurs généraux.

La directive a pour objet de définir des priorités relatives aux recherches et poursuites en matière de traite des êtres humains et de pornographie infantile. La directive entend respecter les rôles et attributions de tous les acteurs concernés, tout en stimulant la coordination entre responsables, principalement en établissant des mécanismes de concertation.

Par ailleurs, la directive tend à encadrer davantage la collecte d'informations, tenant en particulier compte de la Convention sur la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui du 21 mars 1950. Une des annexes du projet comporte des formulaires destinés à la collecte de l'information. Ces formulaires doivent être utilisés lorsque des indices font penser que l'on est aux prises avec un mécanisme de traite ou de pornographie infantile emportant abus sexuel effectif de mineurs. Les données adjacentes concernant des personnes prostituées ne peuvent avoir pour finalité que d'apporter une contribution aux recherches et poursuites à l'égard des auteurs de ladite traite ou pornographie infantile dans le cadre des priorités établies par la directive. La directive tend donc à promouvoir un respect strict du principe de finalité.

## II. EXAMEN :

-----

La Commission tient tout d'abord à souligner l'intérêt de la démarche entreprise par les auteurs de la directive, et à saluer leur prise en compte des principes de protection de la vie privée, et en particulier les principes de finalité et de proportionnalité, dans un domaine où jusqu'ici régnait un certain flou à cet égard. D'importantes questions subsistent toutefois.

### A. Champ d'application de la directive

Par traite des êtres humains, la directive vise tant les phénomènes d'exploitation sexuelle que d'exploitation non sexuelle (par quoi on entend l'exploitation de formes ou de conditions de travail contraires à la dignité humaine). D'après les auteurs du projet, la pornographie infantile est envisagée dans le même contexte que la traite « moins par connexité de matière que par assimilation à la gravité du sujet »<sup>1</sup>. Cette justification paraît curieuse car le degré de gravité de certains phénomènes ne justifie pas en soi qu'ils soient traités de la même manière ; en outre, on peut se demander si les phénomènes visés ne concernent pas des milieux, auteurs, modus operandi,... différents, ce qui justifierait une approche distincte. A la lecture de la directive, la lutte contre la pornographie infantile semble d'ailleurs être en quelque sorte « surajoutée » à la lutte contre la traite des êtres humains, qui en est l'objet principal.

---

<sup>1</sup> Directive en matière de recherches et poursuites dans le domaine de la traite des êtres humains et la pornographie infantile, note de présentation.

La distinction est d'une grande importance pour l'application des principes de qualité des données. La pertinence et la proportionnalité s'apprécieront en effet différemment dans l'un et l'autre contexte. Ainsi, par exemple, la directive mentionne que la collecte d'informations se fera au moyen de « formulaires uniformes », utilisés apparemment tant dans la lutte contre la traite des êtres humains que dans la lutte contre la pornographie infantile. Or, et on y reviendra ci-après, lesdits formulaires comprennent des informations sur les enfants des suspects. S'il s'agit de suspects d'actes relevant de la pornographie infantile, la pertinence est évidente, leurs enfants étant en danger. S'il s'agit de propriétaires ou d'exploitants d'une entreprise horticole, suspectés d'employer des travailleurs clandestins, l'information sur leurs enfants n'a plus aucun intérêt.

La Commission estime qu'il serait plus opportun de traiter ces deux matières dans deux instruments différents, surtout si, sur le terrain, les deux phénomènes sont appelés à être traités de façon différenciée. A défaut, elle rappelle que la pertinence des informations recueillies devra toujours s'apprécier en fonction de la finalité spécifique pour laquelle elles ont été collectées. En pratique, cela requerra une attention toute particulière lors de la collecte des informations : il s'agit de rattacher chaque information à une finalité précise. En outre, si ces informations sont destinées à être enregistrées dans la même base de données (cf. point 4.1 de la directive), la distinction entre les deux finalités devra impérativement apparaître à ce niveau également.

#### B. Etablissement d'une base de données.

La directive stipule en son article 4.1 que les informations recueillies grâce aux contrôles qu'elle prévoit, seront consignées dans des formulaires uniformes et enregistrées dans une base de données. La Commission souhaiterait que l'établissement de cette banque de données fasse l'objet d'une description plus détaillée (service chargé de la gestion de cette banque de données, accès, connexions possibles vers d'autres banques de données ?). La durée maximale de conservation des données devrait également être définie.

La Commission rappelle en tout état de cause que les dispositions de l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992 devront s'appliquer.

#### C. Collecte de données concernant les prostitué(e)s.

La Commission approuve les limitations apportées (au point 4.1 de la directive) à la collecte et à l'utilisation des données relatives aux personnes prostituées, enregistrées dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains et contre la pornographie infantile. Si la collecte de données se trouve encadrée dans ce contexte précis, faut-il en déduire que l'enregistrement des prostitué(e)s hors dudit contexte doit être considéré comme interdit ? La question mérite d'être traitée explicitement, fût-ce en dehors de la directive.

Il semble d'ailleurs que les auteurs de la directive visent par le biais de quelques dispositions, la collecte de données hors du cadre de la lutte contre la traite des êtres humains. Même si, comme on l'a dit, il paraît souhaitable de clarifier cette question également, ce n'est pas l'objet de la directive. La Commission relève en particulier deux phrases qui pourraient prêter à confusion.

- ❖ « Les informations relatives aux personnes physiques et morales, (...) à propos desquels existent des éléments permettant de croire qu'ils seraient impliqués dans la traite des êtres humains, la production ou la diffusion de pornographie infantile, ou l'exploitation de la prostitution d'autrui (...) » (deuxième paragraphe du point 4.1) : si les deux premiers points tombent bien dans le champ d'application de la directive, le dernier, à savoir l'exploitation de la prostitution d'autrui est beaucoup plus vaste, et pourrait laisser croire que des données relatives à tous les proxénètes pourraient être enregistrées.
- ❖ « Ces contrôles (...) ne peuvent porter atteinte illégalement à la vie privée ni à la dignité des personnes, en particulier des personnes prostituées ou victimes de la traite des êtres humains » (troisième paragraphe du point 4.1) : dans la mesure où cette circulaire concerne précisément les victimes de la traite des êtres humains, à quel titre traite-t-elle des personnes prostituées en dehors de ce contexte ? Ne vaudrait-il pas mieux parler de « victimes de la traite des êtres humains, prostituées ou non » ?

Quelques questions se posent également au sujet de la collecte de données relatives aux prostitué(e)s. Tout d'abord, la directive établit qu'« aucune photo ou empreinte de personne prostituée ou victime de la traite ne sera prise, traitée, ou conservée sans son consentement écrit, et qu'il n'en sera fait aucun usage qui ne soit nécessaire eu égard aux finalités judiciaires. » Cette disposition rappelle opportunément le nécessaire respect du principe de finalité. La Commission s'interroge néanmoins sur les points suivants.

- La directive pose des conditions restrictives à la prise de photos ou d'empreintes de ces personnes, ce qui est en tout état de cause souhaitable, car, en principe, la prise de photos et d'empreintes digitales n'est effectuée que pour les personnes soupçonnées sérieusement d'avoir commis un crime ou un délit, en cas d'arrestation, lorsque l'intéressé est en aveux, ou encore, lorsqu'il est écroué dans un établissement pénitentiaire suite à une ordonnance de capture. Dans ce cas-ci, les personnes concernées sont des victimes présumées de la traite des êtres humains, et il est dès lors normal qu'elles ne soient pas soumises aux mêmes règles que des suspects. La Commission préconise d'ailleurs l'extension de ce régime à la collecte de *toutes* les données concernant ces personnes: le consentement écrit doit toujours être demandé. En effet, si l'enregistrement d'auteurs présumés rentre bien évidemment dans les missions des services de police, il n'existe pas en soi de base légale pour l'enregistrement des victimes dans ce contexte. Certes, la Convention Europol mentionne la lutte contre la traite des êtres humains comme une de ses missions, et, si la Belgique participe à ce programme, cela implique forcément un enregistrement au niveau belge de victimes (au moins à des fins d'analyse). Toutefois, il s'agit là d'une base très indirecte, et dès lors, insuffisante comme telle : le consentement doit donc impérativement être demandé pour pallier cela, et ce, pour la collecte de toute donnée<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Seules des données complètement anonymisées pourraient être traitées à des fins d'analyse par les services de police sans le consentement de la personne (dès lors qu'il ne s'agit plus de données personnelles).

- En ce qui concerne le consentement écrit, il paraît opportun de rappeler que la Registratiekamer a, dans un contexte similaire<sup>3</sup>, énoncé des conditions de validité supplémentaires. Aux termes de celles-ci, le consentement n'est pas valable :
  - ❖ si la personne qui a communiqué les données n'a pas été informée clairement du but concret du traitement dont les données feront l'objet ;
  - ❖ si les données obtenues sont (également) utilisées pour un autre but que celui qui a été annoncé à la personne concernée<sup>4</sup> ;
  - ❖ si le demandeur des données donne à la personne qui communique les données l'impression que cette communication est habituelle dans ce genre de circonstances ;
  - ❖ si l'obtention des données a lieu sur l'insistance répétée de la police ou de tiers.

La Commission partage cette opinion : ces conditions sont nécessaires à l'obtention d'un véritable consentement éclairé. Vu la fragilité des personnes concernées, la Commission rappelle avec insistance qu'aucune pression ne peut être exercée sur elles de manière à forcer leur consentement.

- La procédure de rectification et d'effacement des données paraît ambiguë : les personnes concernées peuvent en effet demander à tout moment que les photos ou empreintes soient retirées des dossiers, fichiers ou bases de données où elles auraient été stockées, puis détruites. Elles peuvent ensuite faire procéder à la vérification du fait qu'il a été tenu compte de leur demande, conformément aux dispositions de la loi du 8 décembre 1992. Dès lors, la procédure d'accès indirect, instituée à l'article 13 de la loi susmentionnée, apparaît comme une sorte de procédure d'appel, puisque les personnes concernées peuvent d'abord s'adresser directement à la police pour faire détruire les photos ou empreintes en question. Cette particularité s'explique sans doute par le fait que, de façon tout à fait originale dans le secteur policier, le consentement des personnes est demandé pour la collecte de certaines données. La Commission estime que cette procédure devrait s'appliquer à toutes les données collectées, et pas seulement aux photos et empreintes, et ce, pour les raisons exposées ci-dessus (les personnes concernées sont des victimes, et non des auteurs).

#### D. Formulaires uniformes

Les formulaires uniformes sont destinés à la collecte de l'information. Ils comportent un nombre important de données relatives aux exploitants, propriétaires, comptables, d'établissements suspects, ainsi, bien entendu, que des données relatives au personnel travaillant dans ces établissements. La Commission s'interroge sur la présence de questions relatives aux enfants des suspects. A défaut d'une justification précise de la pertinence de cette information, la Commission préconise que les questions relatives aux enfants des suspects soient retirées.

<sup>3</sup> Avis du 23 décembre 1997 sur l'enregistrement de prostituées par la police de Groningen, cité in *Manuel des Services de Police*, n°253, 15 novembre 1998, pp 17 et suiv. ; voir également *Registratiekamer, Onderzoek naar het registreren van prostituées door de politie*, juni 1997.

<sup>4</sup> En l'espèce, des données avaient été communiquées au fisc ; le consentement donné par les prostituées portait sur le traitement de leurs données par la police, et non sur la transmission à d'autres services. Le consentement n'était donc plus valable.

## CONCLUSION

La Commission réitère sa satisfaction quant à la démarche générale entreprise par les auteurs de la directive. Toutefois, certains points rendent nécessaire une révision partielle de la directive : il s'agit essentiellement du problème du champ d'application (point A de l'avis), ainsi que de certaines dispositions concernant la collecte des données (points B à D de l'avis).

Le secrétaire,

Le président,

(sé)M.-H. BOULANGER

(sé)P. THOMAS