



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 210/2026 du 2 octobre 2026

Objet : Avis concernant :

Un avant-projet de loi relatif à l'interdiction administrative des personnes morales, des sociétés sans personnalité juridique, des associations ou groupements de fait constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ; et

Un avant-projet de loi relatif aux recours devant le Conseil d'Etat contre les mesures d'interdiction administrative prévues par la loi du XXX relative à l'interdiction administrative des activités de certaines entités constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale (ADV-2026-00052).

Mots-clés : approche administrative ; sécurité nationale ; interdiction administrative ; personnes morales, associations et groupements.

Version originale

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu le 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* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Bernard Quintin, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, déclarée recevable le 29 juillet 2026 ;

Vu la demande d'informations complémentaires adressée au Demandeur le 14 août 2026 ;

Vu les informations complémentaires communiquées par le Demandeur le 3 septembre 2026 ;

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La « Version originale » est la version qui a été validée.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 2 octobre 2026, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un avant-projet de loi *relatif à l'interdiction administrative des personnes morales, des sociétés sans personnalité juridique, des associations ou groupements de fait constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale, y compris lorsque cette menace porte sur la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel* (ci-après « **le Projet** »), et un avant-projet de loi *relatif aux recours devant le Conseil d'Etat contre les mesures d'interdiction administrative prévues par la loi du XXX relative à l'interdiction administrative des activités de certaines entités constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale* (ci-après « **le Projet CE** »).
2. En quelques mots, le Projet a pour finalité de permettre la prise de **mesures administratives d'interdiction** (interdiction de rassemblement, interdiction d'utiliser des infrastructures, plates-formes et sites internet, fermeture de lieux, interdiction de présence dans l'espace public, fermeture administrative, gel administratif ciblé de fonds, dissolution judiciaire, etc.) **à l'égard de certaines entités** (des personnes morales, associations et groupements de fait) **qui représentent structurellement une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale fondée sur la commission de certains faits** (en substance : activités liées au terrorisme ; diffusion organisée ou systématique de contenus liés au terrorisme ; activités relatives aux milices privées ; faits liés à l'incitation publique à la haine ou la discrimination ; campagnes d'intimidation ou de harcèlement fondées sur un critère protégé ; certains faits liés à la discrimination, au racisme, à la xénophobie ou au négationnisme ; activités d'ingérence ; activités d'espionnage ; promotion de l'extrémisme). Le Projet CE porte sur le **recours** qui peut être introduit au **Conseil d'Etat** contre l'arrêté royal fixant les mesures d'interdiction administratives décidées à l'encontre d'une entité concernée.

II. EXAMEN DU PROJET

Le présent avis est structuré comme suit :

II.1. Le Projet et les avis délivrés par d'autres autorités.....	3
II.2. Application des principes de prévisibilité et de légalité dans le cadre du Projet	5
II.2.1. Eléments essentiels des traitements	5
II.2.2. Autres éléments des traitements de données à caractère personnel	7
II.3. Commentaires transversaux concernant les éléments des traitements de données.....	8
II.3.1. Article 13 du Projet – catégories de données et de personnes concernées, finalité.....	8

II.3.2. Droits d'accès et de rectification	11
II.4. Commentaires relatifs aux éléments du traitement spécifiques aux différentes étapes du traitement	15
II.4.1. Finalité, menace et faits concernés (Etape 1 – collecte et analyse)	15
a) Illustration de la nécessité du dispositif du Projet	15
b) Une menace grave et actuelle contre la sécurité nationale et la commission de certains faits – finalité du traitement	17
c) Entités exclues du champ d'application du Projet	20
d) Imputabilité des activités et standard de preuve	22
II.4.2. Etape 2 – sélection initiale	24
II.4.3. Etape 3 – initiative et Etape 5 – décision préliminaire du ministre	26
II.4.4. Etape 4 – analyse circonstanciée	26
II.4.5. Etape 6 – notification	30
II.4.7. Etape 7 – audition	32
II.4.8. Etape 8 – avis du CNS	33
II.4.9 Etape 9 – décision du ministre	34
II.4.10. Etape 10 – décision du Conseil des ministres et éventuel recours	34
II.4.11. Etape 11 – exécution	37
II.4.12. Etape 12 – réévaluation et éventuelle demande de levée	41
II.4.13. Etape 13 – suivi ultérieur de la menace ; durée de conservation des données	42

II.1. Le Projet et les avis délivrés par d'autres autorités

3. Dans sa version initiale, le Projet a été soumis pour avis aux autorités publiques suivantes :

- Le Conseil d'Etat, qui a rendu un Avis n° 78.110/AG du 31 décembre 2025 *sur un avant-projet de loi relatif à l'interdiction administrative des personnes morales, des sociétés sans personnalité juridique, des associations ou groupements de fait constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ou la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel* (ci-après, « **l'Avis du Conseil d'Etat** ») ;
- L'Institut Fédéral pour la protection des Droits Humains (ci-après, « **l'IFDH** »), qui a rendu un Avis n° 2025/9 du 18/09/2025 *sur avant-projet de loi relatif à l'interdiction administrative des personnes morales, des sociétés sans personnalité juridique, des associations ou groupements de fait constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ou la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel*¹ (ci-après, « **l'Avis de l'IFDH** ») ;

¹ Disponible sur

- Le Comité Permanent de Contrôle des services de renseignements et de sécurité (ci-après, « le Comité R »), qui a rendu un Avis 003/CPR/2025 du 9 octobre 2025 *Interdiction administrative d'organisations*² (ci-après, « **l'Avis du Comité R** ») ;
 - Le Comité de Coordination du Renseignement et de la Sécurité (ci-après, « le **CCRS** »), qui a rendu un Avis BQ/2025/FP le 8 octobre 2025 (ci-après, « **l'Avis du CCRS** ») ;
 - Le Collège des procureurs généraux, qui a rendu un Avis G.I.0-G.I.10.0-G.III.0/011/2025/DP le 25 septembre 2025 (ci-après, « **l'Avis du Collège des procureurs généraux** »).
4. Interrogé sur la possibilité de citer en tout ou en partie les avis du CCRS et du Collège des procureurs généraux (qui n'indiquent aucune classification ou mention concernant leur diffusion), le Demandeur a demandé que leur contenu ne soit pas reproduit dans l'avis public de l'Autorité mais a indiqué que ces avis pouvaient être pris en considération dans l'analyse de l'Autorité. L'Autorité est d'avis que ces autres Avis sont effectivement importants et pertinents à différents égards dans le cadre de son propre raisonnement sous l'angle de la protection des données. Dans ces conditions, elle devrait être autorisée à pouvoir les citer. Néanmoins, elle s'en tiendra à la demande du Demandeur.
5. Au paragraphe n° 3 de son Avis, le Conseil d'Etat indique qu'il « *résulte du dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État que **les avis des différentes instances** [...], **qu'ils constituent ou non des formalités préalables obligatoires, ont été demandés en même temps que celui du Conseil d'État**, si bien que les auteurs de l'avant-projet n'ont pas encore pu prendre en compte les observations éventuelles formulées par ces instances lors de l'élaboration de l'avant-projet. **La méthode consistant à saisir simultanément la section de législation du Conseil d'État et différentes instances est dès lors critiquable, surtout parce que l'avant-projet peut avoir un impact important sur les droits fondamentaux.** [...] » (mis en gras par l'Autorité).*
6. L'Autorité souligne toutefois que **le projet initial ne lui avait pas été soumis pour avis**.
7. A titre préliminaire et à des fins de contextualisation, l'Autorité renvoie à la lecture des Avis du Conseil d'Etat, de l'IFDH et du Comité R concernant le Projet initial. Elle est désormais saisie d'un avant-projet significativement adapté dont la référence est « CDM DU 17-07-2026 ».

<https://institutfederaaldroitshumains.be/sites/default/files/2025-09/Avis-IFDH-Interdiction-organisations-radicales-09-2025.pdf>, dernièrement consulté le 26/06/2026.

² Disponible sur

<https://www.comiteri.be/images/pdf/adviezen/Advies%20003%20VCI%202025%20-%20WO%20administratief%20verbod%20organisaties.pdf>, dernièrement consulté le 26/06/2025.

II.2. Application des principes de prévisibilité et de légalité dans le cadre du Projet

II.2.1. Éléments essentiels des traitements

8. Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution (voir également l'article 6, 3., du RGPD), les **éléments essentiels** des traitements de données à caractère personnel (selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la jurisprudence du Conseil d'Etat : les catégories de données traitées ; les catégories de personnes concernées ; la finalité poursuivie par le traitement ; les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; le délai, le cas échéant maximal, de conservation) doivent être consacrés dans une norme du rang de loi.

9. Cela étant rappelé, l'exécution concrète de cette exigence **dépendra du contenu du texte normatif concerné et du contexte normatif dans lequel ce texte s'inscrit**. L'Autorité a déjà mis en évidence que, s'agissant des **autorités judiciaires pénales et de services de contrôle/d'inspection**, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel prévus et leur proportionnalité découleront généralement d'une **lecture combinée des règles dont elles assurent le respect ainsi que des pouvoirs que le droit leur attribue, y compris les limites et les garanties procédurales que celui-ci consacre**³. Ce qui s'applique également *mutatis mutandis* dans le contexte des activités du type de celles des services de renseignements et de sécurité⁴. Dans ce dernier contexte, **la définition des menaces concernées est décisive dans la détermination des éléments essentiels** des traitements de données envisagés, tout comme l'est en droit pénal la définition des faits punissables : la finalité du traitement, les catégories de données traitées et les catégories de personnes concernées y sont étroitement liés. De telle sorte que **pour une partie importante, l'évaluation des principes de prévisibilité et de légalité juste rappelés se confond avec l'évaluation de la prévisibilité des règles juste évoquées et des menaces contre lesquelles celles-ci sont érigées.**

10. C'est dans cette logique que l'Autorité est d'avis qu'il convient d'évaluer le Projet soumis pour avis. Concrètement, afin que la personne concernée puisse entrevoir les circonstances et les conditions dans

³ Voir l'Avis n° 129/2022 du 1er juillet 2022 *concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2022-110)* ; et l'Avis n° 252/2022 du 1er décembre 2022 *concernant un avant-projet de loi portant réforme du Livre II du Code pénal (CO-A-2022-281)*, considérant n° 9

⁴ Voir l'Avis n° 118/2025 du 12 novembre 2025 *concernant un projet d'arrêté royal fixant les règles de destruction des données obtenues illégalement visées à l'article 44/4 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et fixant les règles de coopération visées à l'article 44/5 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (CO-A-2025-104)*, considérant n° 44 ; et l'Avis n° 34/2024 du 15 avril 2024 *concernant une proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour (CO-A-2024-139)*, considérant n° 18.

lesquelles des données à caractère personnel seront traitées à son sujet, **ceci nécessite que le Projet, le cas échéant lu de manière combinée avec d'autres règles, recoure à des concepts et règles clairs et suffisamment précis, sur la base desquels seront exécutées chacune des étapes de traitement de données à caractère personnel nécessaires afin de mettre en œuvre le Projet.** De la lecture du Projet, l'Autorité comprend que ces étapes sont les suivantes :

- La collecte de données concernant les entités potentiellement concernées et les faits visés à l'article 4 du Projet et leur analyse (**Etape 1 - collecte et analyse**) ;
- La communication d'informations à propos d'une entité au CCRS, au ministre ou au Conseil national de sécurité (ci-après, le « **CNS** ») (**Etape 2 - sélection initiale**) ;
- La demande du ministre ou du CNS adressée au CCRS, ou l'initiative du CCRS, afin de réaliser une « *analyse circonstanciée* » permettant de considérer que l'entité visée représente une menace à prévenir en exécution du Projet (**Etape 3 - initiative**) ;
- La réalisation de « *l'analyse circonstanciée* » (**Etape 4 - analyse circonstanciée**) ;
- La prise de décision du ministre de ne pas proposer de prendre une mesure **ou** d'envisager et de motiver une mesure (**Etape 5 - décision préliminaire du ministre**) ;
- La notification à l'entité concernée d'une « *intention motivée d'interdiction* » accompagnée des éléments justifiant la ou les mesures envisagées (**Etape 6 - notification**) ;
- L'éventuelle audition des personnes notifiées (**Etape 7 - audition**) ;
- La transmission du dossier au CNS pour l'émission d'un avis écrit (**Etape 8 - avis du CNS**) ;
- La décision du ministre de proposer, ou pas, au Conseil des ministres des mesures administratives d'interdiction à adopter (**Etape 9 - décision du ministre**) ;
- L'adoption par le Conseil des ministres, ou pas, d'un arrêté royal qui fixe les mesures d'interdiction et l'éventuel recours contre cette décision, ou la décision du Conseil des ministres de transmettre le dossier au procureur fédéral afin qu'il envisage l'introduction d'une demande en dissolution judiciaire (**Etape 10 - décision du Conseil des ministres**) ;
- L'exécution des mesures d'interdiction (**Etape 11 - exécution**) ;

- La réévaluation des mesures d'interdiction mises en œuvre et une éventuelle demande de levée de ces mesures (**Etape 12 – réévaluation et éventuelle demande de levée**) ;
 - Le suivi de la menace après qu'il est mis fin aux mesures d'interdiction (**Etape 13 - suivi ultérieur de la menace**).
11. Les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre de ces différentes Etapes **doivent tous être ancrés dans des normes du rang de loi conformément aux principes rappelés aux considérants nos 8-10.**

II.2.2. Autres éléments des traitements de données à caractère personnel

12. **Au-delà des éléments essentiels** des traitements de données à caractère personnel, l'Autorité a en outre régulièrement considéré qu'il convenait également, dans certains cas, d'identifier les **responsabilités au regard de ces traitements** de données mis en place dans le texte normatif concerné ou nécessaires à la mise en œuvre de celui-ci⁵. L'Autorité rappelle régulièrement à ce sujet qu'une autorité publique est **responsable du traitement de données à caractère personnel nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou à une obligation légale lui incombant**⁶.

⁵ Le responsable du traitement est un élément essentiel du traitement dont la désignation contribue à la prévisibilité du traitement de données et à l'effectivité des droits dont la personne concernée jouit en vertu du RGPD. Lorsque le responsable du traitement est correctement identifié par le cadre normatif applicable, la personne concernée peut identifier l'autorité (SPF, direction générale, service, etc.) à laquelle elle doit s'adresser afin d'exercer ces droits, sans qu'une éventuelle insécurité juridique ne naisse sur le seuil de leur exercice. Cette désignation permet par la même occasion, de déterminer clairement dans les faits, le rôle opérationnel des entités concernées au regard du traitement de données, indépendamment de la question de savoir, par exemple, quelle personne juridique sera civilement responsable pour une éventuelle violation du RGPD. L'identification du responsable du traitement peut encore avoir un impact sur les règles de protection des données applicables et l'identification de l'autorité de contrôle compétente.

Au regard de l'exigence de prévisibilité des normes prévoyant des traitements de données à caractère personnel, une désignation, dans la réglementation, du ou des responsables du traitement est nécessaire, par exemple, lorsque de nombreux acteurs interviennent dans un même traitement de données à caractère personnel et qu'il n'est dès lors pas évident d'identifier les rôles et responsabilités endossés par ces différents acteurs. En revanche, l'exigence de prévisibilité ne requiert pas une telle désignation si les rôles et responsabilités d(u)(es) acteur(s) impliqué(s) apparaissent de façon évidente (quand bien même cela serait implicite) à la lecture de la réglementation.

Pour des illustrations en la matière, voir notamment : Avis n° 36/2026 du 4 mars 2026 *concernant un avant-projet de loi créant un service de signatures électroniques qualifiées (CO-A-2026-002)*, considérants nos 25-36 ; Avis n° 123/2025 du 21 novembre 2025 *concernant un avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière de taxe sur la valeur ajoutée (CO-A-2025-182)*, considérants nos 31-36 ; Avis n° 24/2024 du 18 mars 2024 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554)* ; Avis n° 164/2023 du 18 décembre 2023 *concernant un avant-projet de loi portant optimisation de la gestion autonome et du fonctionnement de l'ordre judiciaire (CO-A-2023-503)*, considérants nos 5-16 ; Avis n° 163/2023 du 18 décembre 2023 *concernant un avant-projet de loi portant statut social du magistrat (CO-A-2023-465)*, considérants nos 56-67 ; Avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023 *concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407)*, considérant n° 167.

⁶ Voir encore récemment : l'Avis n° 36/2026 du 4 mars 2026 *concernant un avant-projet de loi créant un service de signatures électroniques qualifiées (CO-A-2026-002)*, considérants nos 26 et s. ; l'Avis n° 08/2026 du 20 janvier 2026 *concernant un avant-projet de loi portant modification de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale et de la loi du 17 juillet 2001 relative à l'autorisation pour les services publics fédéraux de s'associer en vue de l'exécution de travaux relatifs à la gestion et à la sécurité de l'information (CO-A-2025-207)*, considérant n° 14 et l'ensemble des références citées

13. Le **RGPD** contient en outre également **des dispositions qui imposent au législateur national la mise en place de garanties particulières dans certains cas**, comme s'agissant du traitement de catégories particulières de données dans les hypothèses visées à **l'article 9, § 2, du RGPD**, applicable au Projet. De la même manière, une intervention législative nationale est nécessaire pour l'application de **l'article 23 du RGPD** envisagée dans le cadre du Projet.

II.3. Commentaires transversaux concernant les éléments des traitements de données

II.3.1. Article 13 du Projet – catégories de données et de personnes concernées, finalité

14. **L'article 9** du Projet porte sur le traitement de données à caractère personnel dans le cadre du Projet de manière générale. **Cette approche atteint toutefois rapidement ses limites.**
15. L'article 9, § 1^{er}, al. 1^{er}, du Projet, tente d'identifier les **catégories de personnes concernées et les catégories de données traitées** en disposant que : « *Dans le cadre de la présente loi, l'administration ainsi que les autorités et services compétents peuvent, chacun dans les limites de leurs compétences légales respectives, traiter les **données d'identification** des personnes participant à la direction, à l'organisation, au financement ou aux activités des entités visées à l'article 3, à savoir leur nom, prénoms, date de naissance, résidence principale, numéro de registre national et nationalité, ainsi que les autres données à caractère personnel nécessaires à la constitution, à la mise en œuvre et au suivi de la procédure d'interdiction administrative. Ce traitement peut comprendre, lorsque cela est nécessaire à l'évaluation, à la motivation, à l'adoption, à l'exécution ou au suivi des mesures prévues par la présente loi, les **données à caractère personnel visées à l'article 9, § 1er, du Règlement (UE) 2016/679** » (mis en gras par l'Autorité).*
16. **Sauf** en ce qu'elle **définit les « données d'identification » et autorise le traitement de catégories particulières de données** à caractère personnel, cette disposition **ne présente pas de réelle plus-value**. Et elle appelle encore les **deux commentaires suivants**.
17. **Premièrement**, en ce qu'elle définit les **données d'identification**, elle doit être **complète**. Par exemple, s'agissant d'une personne étrangère, il n'est pas exclu que doivent être traitées des données relatives à des documents d'identité étrangers. En outre, compte-tenu du contexte du Projet, il est probable que certaines personnes ne puissent pas directement être identifiées et qu'elles le soient par exemple sur la base d'un pseudonyme le cas échéant associé à une photographie ou des métadonnées.
18. **Deuxièmement**, en ce que l'article 9, § 1^{er}, al. 1^{er}, autorise le traitement de catégories particulières de données, *a priori* sur le fondement de l'article **9, 2., g), du RGPD**, il ne prévoit pas « *des mesures*

appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée » (mis en gras par l'Autorité). Interrogé à ce sujet, le Demandeur a précisé que : « Le projet prévoit plusieurs garanties destinées à protéger les personnes dont des catégories particulières de données peuvent être traitées. Tout d'abord, le projet ne donne pas au CCRS un nouveau pouvoir général de collecte ou d'accès aux données. L'article 7, § 2, précise au contraire que les autorités et services représentés au sein du CCRS ne peuvent communiquer que les informations auxquelles ils ont légalement accès, dans les limites de leurs compétences respectives, et uniquement lorsqu'elles sont nécessaires à l'analyse ». Cependant, le CCRS va bien devoir traiter de nouvelles données à caractère personnel, nécessaires à la mise en œuvre du Projet, et dispose bien d'une compétence de collecte de données (voir les considérants nos 69 et s.) qui lui est attribuée par le Projet. Pour le reste, il s'agit de l'application des principes de licéité du traitement et de minimisation des données (proportionnalité).

19. Le Demandeur indique encore que « Chaque service reste donc soumis à sa propre législation et aux règles qui encadrent ses traitements de données. Le projet ne permet ni de contourner ces règles ni d'élargir les pouvoirs d'accès aux données des services concernés. Pour les traitements effectués par le SPF Intérieur, le projet prévoit également une durée de conservation, identifie le responsable du traitement et impose des mesures techniques et organisationnelles appropriées. Les éventuelles limitations aux droits des personnes concernées doivent faire l'objet d'une appréciation individuelle, être motivées et documentées, être limitées dans le temps et prendre fin dès qu'elles ne sont plus nécessaires. Ces différentes garanties constituent les mesures appropriées et spécifiques qui encadrent le traitement des catégories particulières de données ». L'Autorité est toutefois d'avis que, sous réserve de l'identification des responsables du traitement (qui n'est d'ailleurs que partielle, voir les considérants nos 21 et s.), **ces « garanties »** découlent de l'application générale des règles de protection des données et des principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, et ne constituent **pas des mesures spécifiques**.
20. Il appartient par conséquent au Demandeur de mettre en place **des mesures appropriées et spécifiques** visées à l'article 9, 2., g), du RGPD. Sur ce point, l'Autorité observe que la **mesure visée aux considérants nos 51-53 constitue une telle mesure** (pour des suggestions à certaines Etapes du traitement, voir les **considérants nos 24, 65, 66, 67, 83, 92, 94 et 98**).
21. S'agissant des **responsabilités au regard du traitement**, compte-tenu de la diversité des acteurs impliqués dans le Projet, **il importe que le dispositif du Projet détermine clairement les responsabilités de chacun au regard de chacun des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exécution du Projet**. L'article 9, § 3, du Projet **est partiel** en la matière, en ce qu'il se limite à attribuer une responsabilité au regard « du traitement » au ministre. Il est en

autre ambigu en ce qu'il prévoit que le ministre est responsable du traitement des données « effectués » (sic) notamment aux fins de l'examen de la menace et de l'exécution des mesures, alors que d'autres entités assument clairement, en exécution du Projet, des responsabilités (y compris au regard du traitement) en la matière (notamment, c'est le CCRS qui réalise l'analyse circonstanciée). L'exposé des motifs (p. 30) précise que « *L'administration agit sous l'autorité du ministre et veille à ce que la procédure respecte les principes de légalité, de transparence et de protection des données* ». A la lecture du Projet, l'Administration également paraît exercer des responsabilités au regard du traitement de données à caractère personnel.

22. **Les développements suivants indiqueront à l'attention du Demandeur** les autorités que l'Autorité est le cas échéant en mesure d'identifier en tant que responsables du traitement (voir par exemple les **considérants nos 68, 75, 87, 91, 94 et 115**). Dans ce contexte, il revient au Demandeur de déterminer si et dans quelle mesure il entend prévoir des responsabilités **conjointes** au regard des traitements (par exemple, concernant les entités impliquées dans les Etapes 2 à 10 et 12 et 13 du Projet – à l'exclusion de ce qui concerne la procédure judiciaire de dissolution). Mais dans tous les cas, vu le nombre de responsables du traitement, le niveau d'ingérence du Projet et la complexité du dispositif mis en place sous l'angle de la protection des données, **l'Autorité est d'avis que le Projet devrait identifier une autorité unique auprès de laquelle la personne concernée peut exercer ses droits à l'égard de l'ensemble des responsables du traitement impliqués dans la mise en œuvre du Projet**, à tout le moins s'agissant des Etapes 2 à 10 et 12 et 13 du Projet. Les Etapes 1 et 11, quant aux autorités concernées et quant à leur objet (collecte initiale de données et exécution des mesures) peuvent sur le plan logique, plus facilement être distinguées.
23. Ensuite, **l'Autorité est d'avis que l'article 9, § 1^{er}, al. 2, est inutile**. L'exposé des motifs (p. 83) indique que « *Ce traitement s'effectue sans préjudice des traitements opérés par d'autres services compétents (ex. VSSE, OCAM, Police), ce qui garantit l'indépendance fonctionnelle de chaque autorité tout en permettant une coordination dans l'analyse de la menace* ». L'Autorité ne perçoit pas comment l'alinéa 1^{er} de cette disposition pourrait porter atteinte aux traitements de données « effectués par les services ou autorités compétents dans le cadre de leur mission légale ou de leur loi organique ».
24. S'agissant de **la finalité du traitement**, l'article 9, § 2, al. 1^{er}, du Projet prévoit que les données visées au § 1^{er} (c.-à-d., les données évoquées ci-avant, au considérant n° 15) « *sont traitées exclusivement aux fins de l'examen de la menace, de la préparation de la décision administrative, de l'exécution des mesures d'interdiction, ainsi que de la gestion d'éventuels recours devant le Conseil d'État* ». **Sur la base des développements précédents** relatifs la mise en oeuvre des principes de prévisibilité et de légalité dans le cadre du Projet (**considérants nos 8-13**), l'article 9, § 2, al. 1^{er}, du Projet devrait plus largement et clairement **prévoir que les données traitées dans le cadre de l'exécution de la présente loi ne peuvent l'être qu'aux fins de l'exécution de celle-ci**. La finalité des

traitements de données nécessaires à la mise en œuvre du Projet découle suffisamment clairement du dispositif du Projet : il s'agit de pouvoir mettre en œuvre des mesures d'interdiction à l'encontre des entités constitutives d'une menace grave et actuelle visée par le Projet. La précision de la **restriction du traitement des données exclusivement à la mise en œuvre du Projet** peut en outre constituer une **garantie appropriée et spécifique supplémentaire déterminante**.

II.3.2. Droits d'accès et de rectification

25. Dans le cadre du Projet, la question de l'accès par les personnes concernées aux données qui les concernent peut être rapprochée de celle de l'accès au dossier. Mais ces sujets ne se confondent pas, les personnes et objectifs concernés variant selon qu'il est question de droit d'accès en protection des données ou d'accès au dossier.
26. La consultation du « **dossier administratif** » est possible à partir de l'Etape 6 – notification (article 7, § 3, alinéa 5, 2°). Selon l'article 7, § 6, le Roi « *peut préciser* » les « *modalités de consultation du dossier administratif* ». L'article 7, § 3, alinéa 5, 2°, du Projet précise que les personnes auxquelles la notification est adressée ont le droit de « *consulter le dossier administratif, y compris les éléments sur lesquels la mesure envisagée se fonde, sous réserve des informations dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale, à la protection des sources ou aux droits et libertés de tiers* » (mis en gras et souligné par l'Autorité). L'article 7, § 4, ajoute que « *Lorsque certains éléments du dossier, y compris des informations ou documents classifiés ou confidentiels, ne peuvent être communiqués parce que l'autorité ou le service qui les a transmis estime que leur divulgation serait de nature à porter atteinte à la sécurité nationale, à la protection des sources ou aux droits et libertés de tiers, ou à compromettre l'exercice de l'action publique, le secret de l'information ou de l'instruction, le bon déroulement d'une enquête judiciaire en cours ou la sécurité d'une personne dans le cadre d'une telle enquête, ces éléments ne sont pas communiqués à l'entité concernée* » (mis en gras et souligné par l'Autorité). Enfin, dans une Etape ultérieure du traitement, l'article 7, § 5, prévoit que « *Le dossier, comprenant l'analyse visé au § 2 ainsi que, le cas échéant, le rapport de l'audition, est transmis au Conseil national de sécurité* » (mis en gras et souligné par l'Autorité).
27. L'article 2, § 3, du Projet CE indique que l'ensemble des **éléments du dossier ayant fondé l'arrêté royal** contesté est transmis au Conseil d'Etat, cette transmission comprenant « *les analyses, rapports, avis, notes de synthèse ainsi que les informations, renseignements, pièces et documents sous-jacents, y compris lorsqu'ils sont classifiés ou confidentiels* » (mis en gras par l'Autorité).
28. Premièrement, le Projet doit **définir clairement et de manière univoque le dossier administratif** constitué en vue de la mise en œuvre du Projet, **en indiquant tout aussi clairement, explicitement et exhaustivement, les catégories de données/les pièces que contient ce dossier**. Soit

ces pièces et catégories de données peuvent être reprises dans une disposition unique mise en relation avec les autres dispositions du Projet, soit les précisions requises peuvent directement être apportées dans les dispositions relatives aux différentes Etapes de traitement du Projet.

29. **Le Projet doit également indiquer la forme technique et l'éventuelle unicité de ce dossier, à savoir si ce dossier est un dossier centralisé auprès d'un responsable du traitement, auquel auront accès les différentes autorités publiques impliquées, et/ou si ces autorités, à leurs niveaux, **sont autorisées à créer des dossiers propres** ne contenant que les données qui leurs sont nécessaires en vue de l'exécution de ces missions.**
30. Sur la base des Etapes de traitement identifiées par l'Autorité (**considérant n° 10**), **le Projet impliquerait le traitement des pièces et catégories de données suivantes** (variables selon l'issue concrète du dossier) : les données communiquées au CCRS, au ministre ou au CNS à la suite de la sélection initiale (**Etape 2**) ; la demande du ministre ou du CNS, ou la décision d'initiative du CCRS d'initier une analyse circonstanciée (**Etape 3**) ; les demandes adressées aux services concernés afin d'obtenir les données nécessaires pour la réalisation de l'analyse circonstanciée ainsi que ces données et l'analyse circonstanciée elle-même (**Etape 4**) ; la décision du ministre de ne pas prendre une mesure ou d'envisager et de motiver une mesure (**Etape 5**) ; la notification (**Etape 6**) ; les données concernant l'audition (**Etape 7**) ; la communication du dossier au CNS, le procès-verbal des débats au CNS (à voir selon le cadre normatif organisant le fonctionnement du CNS) ainsi que l'avis du CNS (**Etape 8**) ; la décision du ministre de proposer ou pas au Conseil des ministres des mesures (**Etape 9**) ; le procès-verbal concernant la décision du Conseil des ministres d'adopter ou pas des mesures (y compris, le cas échéant, la décision de transférer le dossier au procureur fédéral) ainsi que les données traitées dans le cadre d'un éventuel recours contre cette décision (**Etape 10**) ; les données communiquées aux autorités compétentes en vue de l'exécution des mesures par celles-ci, ainsi que les données traitées par ces autorités à la même fin (**Etape 11**) ; les données sur la base desquelles une réévaluation des mesures est réalisée (**Etape 12**) ; les données sur la base desquelles la menace est suivie une fois qu'il est mis un terme aux mesures (**Etape 13**)⁷.

⁷ Dans le cadre de la mise en état du dossier, l'Autorité a interrogé le Demandeur afin de savoir si les personnes le cas échéant concernées auront accès à : la demande du ministre ou du CNS adressée au CCRS ; l'analyse circonstanciée du CCRS ; la décision du ministre le cas échéant de ne pas poursuivre la procédure en motivant des mesures ; la décision éventuelle du Conseil des ministres de ne pas adopter de mesures. Le Demandeur a répondu ce qui suit :

« Il faut distinguer l'entité qui fait l'objet de la procédure des personnes physiques dont certaines données apparaissent dans le dossier.

Le fait qu'une personne soit mentionnée dans l'analyse du CCRS ou dans un autre document ne fait pas d'elle une partie à la procédure et ne lui donne donc pas, pour cette seule raison, accès à l'ensemble du dossier administratif de l'entité.

L'entité concernée dispose, quant à elle, des droits d'accès au dossier prévus par le projet, sous réserve des limitations prévues par la loi.

Une personne physique conserve évidemment ses propres droits en matière de protection des données. Si elle souhaite accéder aux données personnelles qui la concernent, elle doit exercer ce droit conformément au régime applicable au service qui traite ces données.

31. **La lecture du Projet doit permettre de déterminer sans ambiguïté le régime des droits des personnes concernées applicables à chacune de ces pièces et catégories de données.** Le Projet doit être adapté en ce sens.
32. L'Autorité souligne **l'importance de garantir au Conseil d'Etat, comme le Projet le prévoit, l'accès à toutes les données et pièces** traitées et nécessaires aux prises de décisions concernées. Comme l'indique à juste titre l'exposé des motifs du Projet CE (p. 7), « *Il est ainsi évité que le contrôle juridictionnel doive être exercé uniquement sur la base d'informations résumées ou dérivées, et il est garanti que le Conseil d'Etat ait accès aux éléments sur lesquels la décision attaquée est effectivement fondée* ».
33. **Le Projet ne prévoit cependant rien concernant le régime applicable en cas de dissolution judiciaire demandée par le Procureur** (articles 5, § 1^{er}, 2^o, et 12 du Projet). Interrogé à ce sujet, le Demandeur a en substance répondu qu'il s'agissait de procédures différentes⁸. L'Autorité l'a bien saisi mais ne perçoit pas pour quelle raison le Procureur du Roi et le juge judiciaire ne pourraient pas avoir accès aux mêmes données que le Conseil d'Etat si cela s'avérait nécessaire à l'exercice de leurs compétences et obligations, y compris en tant que responsables du traitement. La motivation exprimée dans l'exposé des motifs vaut de la même manière dans le cadre de la procédure de dissolution judiciaire. **L'Autorité est d'avis que le Projet doit être adapté en ce sens**, à moins que le droit (judiciaire) positif n'ait déjà cet effet – ce qu'il appartient au Demandeur de vérifier.
34. L'article 9, § 4, du Projet, contient une longue disposition relative aux droits des personnes concernées rédigée comme suit :

« Afin de sauvegarder les objectifs de sécurité nationale, de sécurité publique, de prévention et détection des infractions pénales, ainsi que de protection des droits et libertés d'autrui, les droits des personnes concernées prévus aux articles 12 à 22, à l'article 34 et à l'article 5, paragraphe 1, du Règlement (UE) 2016/679 peuvent être

Le projet ne crée donc pas un droit d'accès général permettant à une personne d'obtenir, par l'intermédiaire du SPF Intérieur, toutes les informations la concernant qui seraient détenues par la police, les services de renseignement, l'OCAM ou les autorités judiciaires ».

⁸ « Les deux procédures doivent être distinguées.

Lorsqu'un arrêté royal fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, le projet prévoit expressément que l'ensemble des éléments ayant fondé la décision lui sont transmis. Le Conseil d'Etat peut ainsi contrôler pleinement la légalité de la mesure, mais aussi sa nécessité et sa proportionnalité.

La situation est différente en cas de dissolution judiciaire. Le Conseil des ministres transmet alors le dossier au procureur fédéral, qui apprécie en toute indépendance s'il y a lieu de demander au tribunal de l'entreprise de prononcer la dissolution de la personne morale. Il appartient ensuite au tribunal de décider si les conditions d'une dissolution judiciaire sont réunies.

Il n'y a donc aucune volonté de soustraire au tribunal des éléments nécessaires à sa décision. La différence tient simplement à la nature des deux procédures : dans un cas, le Conseil d'Etat contrôle un arrêté administratif ; dans l'autre, le tribunal de l'entreprise statue sur une demande de dissolution judiciaire ».

limités, en ce qui concerne le **dossier constitué par l'administration** dans le cadre de la présente loi, lors de l'examen individuel d'une demande d'exercice de ces droits, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

1° la limitation est nécessaire et proportionnée dans une société démocratique au regard des finalités visées à l'alinéa 1er ;

2° la limitation **concerne uniquement les traitements effectués aux fins de l'examen de la menace au sens de l'article 3 § 3, de la préparation et de l'exécution de la mesure d'interdiction administrative, ou de la gestion d'un recours devant le Conseil d'État** ;

3° la limitation est assortie des garanties suivantes :

- elle est évaluée de manière individuelle, motivée et documentée à chaque demande d'exercice des droits ;

- elle est limitée dans le temps et cesse dès que sa justification au regard des finalités de l'alinéa 1er disparaît ;

- la personne concernée est informée des motifs essentiels de la limitation et de la possibilité d'introduire un recours auprès de l'Autorité de protection des données ou d'une juridiction compétente **sauf si cette information est de nature à compromettre gravement les finalités mentionnées à l'alinéa 1^{er}** » (mis en gras par l'Autorité).

35. Sans préjudice du commentaire précédent (considérants nos 30-31), cette disposition appelle les commentaires suivants.

36. **Premièrement**, conformément à l'article 23, 1., du RGPD, l'article 9, § 4, du Projet ne peut prévoir de **limitations à l'article 5 du RGPD** que « *dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22* ». **L'article 9, § 4, du Projet doit être adapté en conséquence.**

37. **Deuxièmement**, en relation avec les développements précédents (considérants nos 30-31), la disposition doit clarifier ce qu'est « **le dossier constitué par l'administration** » afin de pouvoir déterminer avec certitude à quelles données et documents s'applique le régime dérogatoire aux droits des personnes concernées, et ce sur la base des pièces et catégories de données identifiées précédemment aux considérants nos 30-31. Il incombe en outre au Projet de tenir compte des **articles 11 et 14 de la LTD** qui limitent déjà significativement les droits des personnes concernées s'agissant du traitement de données à caractère personnel émanant des services de renseignements et de sécurité, des services de police et des autorités judiciaires⁹. **Il est fondamental d'assurer dans ce contexte un accès**

⁹ Sont plus précisément concernées les autorités visées au titres 2 et 3 de la LTD.

maximum de la personne concernée aux données qui sont traitées à son sujet, le cas échéant si nécessaire, en prévoyant de réaliser des **versions déclassifiées** d'informations originellement classifiées conformément à la Loi du 11 décembre 1998 *relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé*, si cette possibilité est envisageable, et en vérifiant en la matière, la **proportionnalité des articles 11 et 14 de la LTD** dès lors qu'il est question de prendre des décisions administratives prohibitives contraignantes¹⁰.

38. **Troisièmement**, l'Autorité accueille favorablement le fait que la limitation éventuelle aux droits des personnes concernées est « **limitée dans le temps et cesse dès que sa justification au regard des finalités de l'alinéa 1er disparaît** » (mis en gras par l'Autorité). Le Projet devrait encore d'une part, **prévoir à quelle périodicité la limitation est réévaluée**, et d'autre part, prévoir **l'obligation d'informer la personne concernée dès que la limitation n'a plus de raison d'être**. A défaut, les personnes concernées sont susceptibles de devoir introduire elles-mêmes et régulièrement des demandes (voir à ce sujet, le risque posé par l'article 12, 5., du RGPD).
39. **Quatrièmement** enfin, informer la personne concernée qu'elle a le droit d'introduire un recours auprès d'elle ou auprès d'une juridiction ne sera jamais « *de nature à compromettre gravement les finalités mentionnées à l'alinéa 1^{er}* » de l'article 14. Par conséquent, **l'article 9, § 4, al. 1^{er}, 3^o, doit être adapté**. Sans préjudice du commentaire émis au considérant n° 22, compte-tenu du fait que les services de police et les services de renseignement et de sécurité seront en principe impliqués dans la mise en œuvre du Projet, ce dernier pourrait également utilement prévoir une information des personnes concernées quant aux compétences des autres autorités de protection des données.

II.4. Commentaires relatifs aux éléments du traitement spécifiques aux différentes étapes du traitement

II.4.1. Finalité, menace et faits concernés (Etape 1 – collecte et analyse)

a) Illustration de la nécessité du dispositif du Projet

40. Concernant la nécessité du Projet pour accomplir sa finalité, l'exposé des motifs indique que « **Dans plusieurs cas observés au niveau européen, des entités juridiquement constituées ont été en mesure de contourner les procédures pénales classiques** grâce à leur réversibilité structurelle

¹⁰ Dans le contexte de l'approche administrative et des enquêtes d'intégrité, voir l'Avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022, concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248), considérants nos 9-10 et 140. Dans le contexte de l'Unité Nationale EITAS, voir l'Avis n° 121/2023 du 18 juillet 2023 concernant un avant-projet de loi relatif à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS (U.N.E.) (CO-A-2023-236) et concernant un avant-projet de loi modifiant la loi relative à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS (U.N.E.) (CO-A-2023-237), considérants nos 74-75.

(changements de dénomination, déplacements d'activités, cloisonnement juridique entre associations-mères et satellites), tout en poursuivant leur objectif d'atteinte grave au fonctionnement des institutions démocratiques ou de diffusion de contenus incitant à la violence, à la haine ou à des comportements visés par l'article 4 » (p. 7) (mis en gras par l'Autorité). Compte-tenu de la gravité et de l'actualité des menaces contre lesquelles le Projet entend agir, **il est cependant très probable que celles-ci soient** (également) **l'objet d'une réponse pénale. Et ce d'autant plus** qu'il est question dans le Projet, de **menaces actuelles**. L'exposé des motifs du Projet indique encore que « **L'expérience récente démontre** que les menaces auxquelles sont confrontées les démocraties contemporaines ne proviennent plus uniquement d'actes de terrorisme ou de violence armée. Elles peuvent également résulter **de stratégies patientes de déstabilisation, d'intimidation**, de radicalisation, d'extrémisme, d'ingérence ou de **remise en cause systématique des principes fondamentaux de l'État de droit**. Ces phénomènes ne relèvent plus de l'hypothèse théorique ; ils constituent une **réalité observée dans de nombreuses démocraties européennes** » (p. 11) (mis en gras par l'Autorité).

41. L'Autorité a interrogé le Demandeur afin qu'il illustre concrètement le Projet en identifiant d'une part, ces « *cas observés au niveau européen* », et d'autre part, des cas démontrés par l'expérience récente « *de stratégies patientes de déstabilisation, d'intimidation* » ou « *de remise en cause systématique des principes fondamentaux de l'État de droit* », qui ne relèvent pas du terrorisme, de la violence armée, de la radicalisation, de l'extrémisme ou de l'ingérence, et justifient le Projet.
42. **Celui-ci n'a communiqué aucune illustration concrète à l'Autorité sur ce point¹¹**. Il convient d'illustrer concrètement le Projet en la matière, afin de contribuer à la justification de sa proportionnalité et de son aptitude à atteindre l'objectif poursuivi, et d'étayer ce qui y est allégué. **A défaut**, ces passages visant des cas observés au niveau européen de contournement des procédures pénales classiques et les cas démontrés par l'expérience récente de stratégies patientes de déstabilisation, d'intimidation ou de remise en cause systématique des principes fondamentaux de l'État de droit, qui pour

¹¹ Le Demandeur a répondu ce qui suit :

« Le projet repose sur la complémentarité entre la voie administrative et la voie judiciaire. Elles ne poursuivent pas le même objectif.

La voie pénale vise principalement à rechercher et sanctionner les auteurs d'infractions. La police administrative poursuit une finalité préventive : elle permet d'agir pour empêcher qu'une menace se réalise, se poursuive ou s'aggrave.

Le Conseil d'État confirme à cet égard que le fait que certains comportements puissent également être pénalement punissables n'empêche pas de les prendre en considération dans le cadre d'une mesure de police administrative. La condition est que cette mesure ne serve pas à sanctionner les faits passés, mais à prévenir ou à faire cesser la menace qu'ils révèlent.

C'est précisément la logique du projet. Il permet d'agir sur les activités concrètes par lesquelles une entité constitue une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale, sans devoir attendre l'issue d'une procédure pénale et sans devoir nécessairement aller jusqu'à la disparition juridique de l'entité.

De tels mécanismes existent également dans d'autres États européens, notamment les régimes français et allemand. En France, la dissolution administrative de certains groupements est prévue par le Code de la sécurité intérieure. En Allemagne, une association peut notamment être interdite lorsque ses buts ou ses activités sont contraires aux lois pénales ou dirigés contre l'ordre constitutionnel.

Il ne s'agit donc pas de remplacer la voie judiciaire, mais de disposer d'un instrument préventif complémentaire lorsque la nature et l'actualité de la menace justifient une intervention administrative ».

le reste, ne relèvent pas du terrorisme, de la violence armée, de la radicalisation, de l'extrémisme ou de l'ingérence et nécessitent la mise en œuvre du Projet, cités au considérant n° 40, doivent être omis de l'exposé des motifs.

b) Une menace grave et actuelle contre la sécurité nationale et la commission de certains faits – finalité du traitement

43. Le **Projet ne régit pas directement l'Etape 1 du traitement de données à caractère personnel**. Ce n'est qu'**indirectement**, en ce qu'il définit une menace liée à la commission de certains faits qu'il a un impact sur cette étape du traitement (**voir le considérant n° 9**). Ainsi, les autorités concernées, **des responsables du traitement qui ne sont pas nécessairement identifiés par le Projet, selon le cadre normatif organique régissant leurs activités**, vont collecter des données en relation avec les faits et la menace actuelle concernés, **pour autant que la collecte de données à leur sujet soit justifiable selon ce cadre normatif (voir le considérant n° 9)**. La définition de la menace actuelle et des faits concernés par le Projet par références à d'autres règles applicables par ailleurs (des lois particulières, le Code pénal) est par conséquent déterminante. En effet, **si le Projet comporte des faits et menaces actuelles qui sont conceptuellement autonomes et n'existent pas par ailleurs en droit belge, il lui appartient d'attribuer à des autorités à identifier, la compétence**, en cette Etape 1 du traitement, de collecter des données à caractère personnel concernant ces faits. A ce sujet, l'exposé des motifs indique à titre introductif concernant le traitement de données à caractère personnel que (p. 82) « *Bien entendu, chaque autorité ou service reste dans le cadre des compétences prévues par sa loi organique. La présente loi **ne confère pas de nouvelle possibilité** de traiter des données à caractère personnel ou d'investiguer » (mis en gras et souligné par l'Autorité). C'est cependant un **point à évaluer à l'aune des développements suivants**.*
44. S'agissant de la **menace actuelle concernée**, aux points nos 2 à 8 de son Avis, le Comité R rappelle notamment la portée en droit belge, du concept de « **sécurité nationale** », et qu'« *à ce jour, la Loi Renseignement demeure la norme juridique qui donne la définition la plus complète de la notion de sécurité nationale* », et invite l'auteur du Projet à en tirer certaines conséquences quant à son Projet. Dans le Projet soumis pour avis à l'Autorité, les articles 3 et 4 du Projet limitent la possibilité de prendre des mesures d'interdiction notamment lorsqu'il ressort d'éléments concrets qu'aux moins deux faits visés à l'article 4 du Projet (ou un seul en raison de sa « *nature* » ou de sa « *gravité intrinsèque* ») représentent une « *menace grave et actuelle pour la **sécurité nationale*** » (mis en gras par l'Autorité). Et l'article 3, § 3, al. 2, dispose que « **Pour l'application de la présente loi, la sécurité nationale comprend la protection de la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, des institutions démocratiques, ainsi que la protection contre les atteintes graves, organisées et systématiques à l'exercice des droits et libertés fondamentaux** » (mis en gras par l'Autorité).

45. Au passage, l'Autorité relève que l'articulation de l'article 3, § 3, et de l'article 4 qui consacre les trois conditions de fond à la prise de mesures administratives d'interdiction **devrait être améliorée** (compte-tenu de la formulation de l'article 4, al. 1^{er}, 1^o, les deux tirets, une mention de la menace grave n'étant prévue que dans le deuxième tiret concernant la commission d'un fait unique). L'exposé des motifs est sur ce point très clair en ce qu'il rappelle notamment que « ***l'existence d'un ou plusieurs faits visés au présent article ne suffit jamais, à elle seule, à justifier une mesure d'interdiction. Encore faut-il que ces faits révèlent une menace grave et actuelle au sens de l'article 3*** » (p. 45) (mis en gras et souligné par l'Autorité) **qui en outre**, « *présente un caractère essentiel et structurel pour l'entité concernée* » (p. 46).
46. Cela étant précisé, **le Projet ne définit toujours pas les concepts utilisés en se référant à la Loi Renseignement**^{12, 13}. Force est de constater que cette dernière définit déjà **très largement le concept de « sécurité nationale »**¹⁴. L'Autorité est d'avis que le Projet doit **se référer à la Loi Renseignement**. De cette manière notamment, la large compétence des services de renseignements et de sécurité dans le cadre de l'Etape 1 du traitement ne soulèvera pas de questions.
47. L'Autorité est également d'avis que **les faits** visés à l'article 4 du Projet **doivent être désignés par référence légale directe du dispositif à leur incrimination en droit belge** lorsque celle-ci existe,

¹² Soit la loi du 30 novembre 1998 *organique des services de renseignement et de sécurité*

¹³ L'exposé des motifs est également parfois susceptible d'entraîner de la confusion en la matière :

« *La loi recentre le mécanisme sur la protection de la sécurité nationale, entendue comme couvrant également, la protection de la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel lorsqu'elle est gravement et actuellement menacée. C'est pour garantir l'effectivité de la protection de **ces deux valeurs fondamentales**, indispensables au fonctionnement d'un État de droit et à la cohésion de la société* » (p. 39) (mis en gras par l'Autorité).

« *Ces faits ne supposent pas nécessairement un recours à la violence physique, mais portent gravement atteinte aux principes fondamentaux de l'ordre démocratique et constitutionnel **ainsi qu'aux droits et libertés fondamentaux** protégés dans une société démocratique et, de la sorte, **minent les fondements du vivre-ensemble démocratique**. Ils sont énumérés à l'article 4* » (p. 49) (mis en gras par l'Autorité).

« *Ces comportements compromettent le respect des droits fondamentaux, l'égalité entre citoyens, et le fonctionnement démocratique des institutions* » (p. 50) ;

¹⁴ Voir les articles 7 et 8 de la Loi Renseignement. L'article 7, 1^o, de la Loi Renseignement indique que « *La Sûreté de l'Etat, chargée de la sécurité nationale, a pour mission : 1^o de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique défini par le Conseil national de sécurité, ou tout autre intérêt fondamental du pays défini par le Roi sur proposition du Conseil national de sécurité* ». Pour l'application de cette disposition, l'article 8 de la Loi Renseignement consacre une série de définitions (espionnage, terrorisme, extrémisme, prolifération, organisation sectaire nuisible, organisation criminelle, ingérence, potentiel scientifique et économique, etc.). Notamment, il définit la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, soit « *a) la sécurité des institutions de l'Etat et la sauvegarde de la continuité du fonctionnement régulier de l'Etat de droit, des institutions démocratiques, des principes élémentaires propres à tout Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; b) la sécurité et la sauvegarde physique et morale des personnes et la sécurité et la sauvegarde des biens* ». En ce qui concerne le Service Général du Renseignement et de la Sécurité, voir également, sans y être exhaustif, l'Avis n° 118/2025 du 12 novembre 2025 *concernant un projet d'arrêté royal fixant les règles de destruction des données obtenues illégalement visées à l'article 44/4 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et fixant les règles de coopération visées à l'article 44/5 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (CO-A-2025-104)*, considérant n° 44 ; et l'Avis n° 34/2024 du 15 avril 2024 *concernant une proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour (CO-A-2024-139)*, considérant n° 11.

et ce, afin d'identifier clairement la mesure dans laquelle le Projet consacrerait des **concepts autonomes distincts** de ceux existant déjà par ailleurs en droit pénal (dans le Code pénal ou dans des lois particulières, et qui sont dans ce contexte, également concrétisés par la jurisprudence et la doctrine pertinentes). L'Autorité est d'avis que **c'est dans la bonne direction que le projet initial a été adapté et que l'exposé des motifs du Projet indique ce qui suit** « *La définition des faits susceptibles de caractériser une menace grave et actuelle a été profondément retravaillée pour mieux répondre aux exigences de prévisibilité. Elle s'appuie désormais très largement soit sur des incriminations pénales déjà définies par le Code pénal, soit sur des notions déjà consacrées par la loi organique des services de renseignement et de sécurité. Ce choix permet de limiter le recours à des notions autonomes et de fonder l'intervention administrative sur des références juridiques existantes, connues et encadrées. Il renforce ainsi la prévisibilité du dispositif, tout en préservant sa finalité propre, qui demeure une finalité de police administrative et non de répression pénale* » (p. 16, et se référer également aux pp. 44-45). L'Autorité est d'avis que **c'est une telle approche qui doit prévaloir dans le Projet.**

48. **Cependant, l'approche suivie par celui-ci semble hybride**, dans la mesure où les faits concernés ne sont pas purement et simplement définis en se référant à des faits consacrés dans d'autres dispositions légales. **A plusieurs reprises, des faits apparemment autonomes sont visés, dont la définition ne repose que pour partie, certes, significativement, sur ces autres dispositions : voir les faits visés aux a)** (sans prendre en considération la commission), **b)** (à supposer que de tels faits ne puissent pas déjà être visés dans certaines dispositions légales citées auquel cas la disposition devrait être adaptée)¹⁵, **c), e), f)** (sans prendre en considération la commission), **g)** (en ce qu'il vise l'organisation ou le soutien de faits visés aux dispositions citées du Code pénal) **et i)** (*remarque* : le d) répond quant à lui à la logique précitée, consistant à se référer purement et simplement à des faits déjà définis dans d'autres dispositions légales du droit belge). **Des termes de l'exposé des motifs** (p. 48), **il s'agit sciemment d'une « approche large ».**

49. S'agissant des **concepts/faits qui reçoivent une acception autonome dans le Projet**, ceux-ci doivent être définis avec toute la prévisibilité requise et l'exposé des motifs doit les identifier comme tels. Parmi les termes qui sont juxtaposés aux faits consacrés dans d'autres législations, l'Autorité observe ceux-ci : l'organisation, la préparation, le recrutement, l'instruction, la formation, le financement, le soutien logistique, matériel, financier ou organisationnel ; la diffusion organisée ou systématique de contenus constituant une incitation à la commission ou présentant comme légitimes, justifiant,

¹⁵ S'agissant des crimes de guerre et infractions terroristes (article 4, al. 1^{er}, 1^o), a) et b)) par exemple, le Projet ne vise pas seulement la commission de ces faits mais aussi « *l'organisation, la préparation, le recrutement, l'instruction, la formation, le financement ou le soutien logistique, matériel, financier ou organisationnel* » des comportements visés dans ces dispositions, ainsi que « *la diffusion organisée ou systématique de contenus constituant une incitation à la commission ou présentant comme légitimes, justifiant, approuvant ou encourageant* » ces comportements. Sur ce point, l'Autorité attire l'attention du Demandeur sur le fait que l'exposé des motifs parle de « *notamment* » (pp. 48-49, alors que le dispositif ne vise que les organisations figurant sur la liste à jour en annexe de la position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001

approuvant ou encourageant certains faits ; la formation ou l'encadrement d'un groupement ; la coordination ou l'organisation ; des actes répétés ou organisés de menace, d'intimidation ou de harcèlement à l'encontre d'individus ou de groupes ; la création, l'organisation ou le développement d'une structure associative ou collective, le recrutement, la participation ou le soutien au profit de celle-ci ; produire, diffuser ou promouvoir, de manière organisée ou systématique, des contenus, ou organiser, faciliter, coordonner ou soutenir des activités visant à légitimer, encourager, soutenir ou faciliter ; une intimidation organisée portant gravement atteinte aux droits et libertés d'autrui ; viser à détruire l'ordre démocratique et constitutionnel, on lui substituer un ordre incompatible avec les principes fondamentaux de la démocratie et des droits et libertés fondamentaux. Le Projet définit les concepts de « **soutien** »¹⁶ et d' « **action** »¹⁷, sans que l'application de ces concepts au Projet ne soit nécessairement tout à fait claire.

50. **L'Autorité ne poursuit pas plus loin cette analyse** au sujet de laquelle se prononceront certainement **d'autres organes d'avis (CE, IFDH, etc.)**. Il en est de même quant à l'analyse de la prise en compte de ces faits (un ou deux) par le Projet sur le plan de la proportionnalité du dispositif prévu par celui-ci. L'Autorité renvoie aux éventuelles positions qui seront exprimées par les autres organes d'avis (CE, IFDH, etc.). Elle se limite en l'occurrence à souligner qu'en ce qu'il serait disproportionné, le dispositif ne pourrait fonder licitement le traitement de données à caractère personnel.

c) Entités exclues du champ d'application du Projet

51. Les alinéas 2 et 3 de l'article 3, § 1^{er}, du Projet prévoient que « *La présente loi ne s'applique **pas aux organisations représentatives des travailleurs**. La présente loi ne s'applique **pas aux partis politiques qui présentent des candidats à une élection**, pendant la période comprise entre la publication de l'acte convoquant les électeurs et le jour du scrutin concerné* » (mis en gras par l'Autorité). Il n'est effectivement **pas exclu que le Projet puisse notamment interférer avec des processus électifs** tels que les élections en général (quel que soit le niveau de pouvoir). L'exposé des motifs (p. 37) explique que « *Cette exclusion temporaire vise à éviter qu'une procédure administrative d'interdiction puisse interférer avec le processus électoral ou être perçue comme un instrument susceptible d'en affecter le libre déroulement* ».

¹⁶ Défini dans l'article 2, 6°, du Projet comme « *toute contribution substantielle, répétée ou organisée apportée à l'entité, de nature matérielle, financière, logistique ou organisationnelle **en vue de** permettre, faciliter ou renforcer la préparation, l'organisation, le soutien ou la réalisation de faits visés à l'article 4* » (mis en gras par l'Autorité)

¹⁷ Définie à l'article 2, 6°, du Projet comme « *toute participation directe à la planification, à l'organisation ou à la mise en œuvre concrète des faits visés à l'article 4, de manière substantielle, répétée ou organisée, notamment par l'exercice d'un rôle de direction, de coordination, ou par un soutien interne logistique, financier ou stratégique substantiel, ou par la diffusion organisée ou systématique de messages visant à promouvoir ou faciliter ces faits* ».

52. L'Autorité a posé plusieurs questions au Demandeur à ce sujet¹⁸ et celui-ci a notamment précisé ce qui suit :

« [...] pendant cette période, ce n'est pas seulement la décision finale qui ne peut pas être prise : le régime prévu par la loi n'est pas applicable au parti concerné. L'objectif est d'éviter qu'une procédure administrative puisse interférer avec une campagne électorale ou donner l'impression qu'elle est utilisée pour influencer le déroulement des élections.

La notion de parti politique doit être comprise au regard de la définition qui existe déjà en droit belge dans la loi du 4 juillet 1989 relative au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.

S'agissant des élus, les mesures prévues par le projet n'ont pas pour effet de mettre fin à leur mandat. Prenons l'exemple d'un parti fictif HJKLM. Si, après les élections, certaines de ses activités font l'objet d'une interdiction administrative, ses élus conservent leur mandat et peuvent continuer à exercer leurs fonctions et à défendre leurs positions politiques. Ils doivent simplement respecter les interdictions concrètement prononcées et ne peuvent pas contribuer à la poursuite des activités qui ont été interdites.

Enfin, il faut distinguer l'acte qui convoque officiellement les électeurs de la convocation individuelle adressée à chaque électeur. Pour les élections fédérales du 9 juin 2024, les convocations individuelles devaient être envoyées au plus tard le 18 mai 2024. Ce n'est toutefois pas cette date que vise le projet. La période de protection commence lors de la publication de l'acte qui convoque officiellement les élections ».

53. **Le Projet devrait se référer à la définition du parti politique visée à l'article 1^{er}, 1^o, de la Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.** Pour le surplus, l'Autorité se limite à souligner **la nécessité de prévoir une disposition dans le Projet de nature à empêcher que ce dernier puisse être instrumentalisé en vue d'interférer illégitimement avec un processus électif, de manière telle que les droits des candidats à une élection et des élus soient préservés.** Quant à la portée de celle-ci, qu'elle ne peut analyser en profondeur à l'aune de la réponse communiquée par le Demandeur, l'Autorité s'en remet à l'avis des autres institutions qui sont consultées pour avis dans le cadre du Projet.

¹⁸ S'agit-il bien de suspendre purement et simplement la loi pendant cette période, au stade où la procédure se trouve éventuellement ? Autrement dit, la disposition irait plus loin que simplement interdire de prononcer une mesure d'interdiction pendant ladite période. Est-il nécessaire d'être un parti politique pour présenter des candidats à une élection en Belgique ? Dans la négative, pourquoi ne sont visés que les partis politiques ? Ou autrement dit, qu'entend le projet par « parti politique » (loi du 4 juillet 1989 ?) ? ; Quel est l'impact que le projet pourrait avoir sur les élus d'un parti politique qui ferait l'objet de mesures après le scrutin ? Pour l'élu, cela n'impliquerait-il que de devoir se distancer du parti concerné dans l'exercice de son mandat ? La même question se pose *mutatis mutandis* avant le scrutin, pour le candidat. Plus fondamentalement, si les actes et dates concernés doivent être recherchés dans les différentes législations applicables, serait-il néanmoins possible d'illustrer le projet avec le cas des élections fédérales ? Quel « acte » est publié pour la convocation des électeurs et quand cet acte est-il publié ?

d) Imputabilité des activités et standard de preuve

54. Il se dégage de l'article 4, al. 1^{er}, 1^o, du Projet que pour être pris en considération, **les faits visés à l'article 4 du Projet doivent être « attribuables » à l'entité concernée**. L'exposé des motifs (pp. 40-41) indique à ce sujet que « *Une mesure d'interdiction ne peut dès lors être fondée sur des faits isolés, occasionnels ou accessoires, ni sur des comportements imputables à certains membres agissant à titre purement individuel* » ; la « *loi précise bien que **la menace doit être imputable à l'entité elle-même, et non à des comportements isolés d'individus**. Illustrons ce propos : le seul fait qu'un membre ou sympathisant d'une association tienne des propos ouvertement racistes ou soutienne explicitement des actes terroristes ne suffit pas, en soi, à justifier une mesure à l'égard de l'entité. En revanche, il peut en aller autrement lorsque les faits révèlent **une implication structurelle de l'entité elle-même, par exemple lorsque celle-ci, soutient ou encourage de telles activités, lorsqu'elle met ses moyens ou ses infrastructures à disposition, ou encore lorsque ces agissements s'inscrivent dans son fonctionnement, ses communications, ses mots d'ordre ou ses activités collectives**. De même, la participation isolée d'un membre à des actes violents envers une minorité protégée ne saurait être assimilée automatiquement à une activité de l'entité. À l'inverse, une mobilisation organisée, structurée ou soutenue par l'entité elle-même, dans le cadre de ses activités ou de ses objectifs en vue de porter atteinte à une minorité protégée peut être prise en considération dans l'appréciation de la menace grave et actuelle » (mis en gras par l'Autorité).*
55. Le Projet s'applique aux personnes morales mais également aux **associations et groupements de fait** (article 2, 1^o, c) et d), du Projet ; cf. article 1 :6, § 1^{er} du Code des sociétés, et s'agissant du groupement de fait, « *des ensembles de personnes physiques, dépourvus de personnalité juridique, qui s'organisent de manière informelle, en vue de poursuivre collectivement un objectif commun* »). L'exposé des motifs note que ces concepts « *permettent de viser les entités non dotées de personnalité juridique mais **actives dans la sphère publique**. Il peut s'agir, par exemple, de **collectifs informels** coordonnant des actions militantes, ou de **structures décentralisées organisées autour de forums, de canaux Telegram ou de serveurs Discord**, sans existence légale formelle* » (mis en gras par l'Autorité).
56. Dans ce contexte, l'Autorité a interrogé le Demandeur qui a notamment rappelé/précisé ce qui suit : « [...] *Il faut donc **examiner concrètement le lien entre les faits et l'organisation : le rôle de leurs auteurs au sein de l'entité, le caractère organisé ou répété des comportements, leur lien avec les structures de décision ainsi qu'avec les objectifs et les moyens d'action du groupement**. C'est précisément ce qui permet d'éviter qu'une entité soit tenue responsable d'un comportement isolé d'un de ses membres qui ne correspond pas à son fonctionnement ou à son action* » (mis en gras par l'Autorité).

57. L'Autorité est d'avis que l'exposé des motifs et la réponse communiquée par le Demandeur permettent de comprendre de quelle manière les faits peuvent être attribués à l'entité concernée.
58. Concernant la **portée de l'article 10** et le fait que l'interdiction le cas échéant prononcée ne soit **qu'en relation avec certaines activités de l'entité concernée**¹⁹, le Demandeur a communiqué les informations complémentaires suivantes :

« Il faut distinguer deux questions.

La première est de savoir si l'entité peut entrer dans le champ du dispositif. Pour cela, la menace grave et actuelle doit constituer une caractéristique essentielle et structurelle de l'entité. Des comportements isolés ou accessoires ne suffisent donc pas.

La seconde question est de savoir quelles activités doivent effectivement être interdites. À ce stade intervient le principe de proportionnalité. Le fait qu'une entité entre dans le champ de la loi ne signifie pas automatiquement que toutes ses activités deviennent interdites.

L'arrêté royal doit déterminer les mesures concrètement nécessaires pour neutraliser la menace. Si le problème réside, par exemple, dans l'organisation de manifestations destinées au recrutement ou dans l'utilisation structurée de réseaux sociaux pour poursuivre les activités visées par la loi, l'interdiction peut être limitée à ces activités.

L'article 10 suit la même logique. La sanction pénale porte sur la poursuite des activités qui ont effectivement été interdites. Elle ne transforme donc pas en infraction toute activité ultérieure de l'entité.

Le système est ainsi construit en deux temps : une menace suffisamment grave et structurelle est nécessaire pour pouvoir intervenir contre l'entité ; ensuite, seules les mesures nécessaires et proportionnées à cette menace sont prononcées ».

59. L'Autorité prend acte de cette réponse.
60. S'agissant du **standard de preuve, l'article 3, § 3, al. 1^{er}**, du Projet dispose que « Une entité visée à l'article 2, 1^o, peut faire l'objet d'une ou plusieurs mesures d'interdiction prévues par la présente loi lorsqu'il ressort **d'éléments concrets** qu'elle constitue une menace grave et actuelle pour la sécurité

¹⁹ La menace grave concernée doit être une « caractéristique essentielle et structurelle de l'entité concernée » pour que des mesures puissent être prises. En pratique, se pose la question de savoir comment distinguer d'autres activités qui seraient légitimes et justifieraient le maintien de l'activité de groupement concerné, parallèlement aux mesures d'interdiction. Si l'activité menaçante relève de l'essence de l'entité concernée, il n'est pas nécessairement aisé de visualiser en pratique une activité légitime qui pourrait se poursuivre en son nom et de manière distinctive. L'Autorité s'est interrogée sur la question de savoir s'il n'existerait pas une confusion dans le Projet dans la mesure où le caractère « *essentiel et structurant* » de la menace grave et actuelle concernée ne devrait en fait être nécessairement démontré que pour les dissolutions judiciaires et les interdictions de toute activité des associations ou groupements de fait. Car si une telle menace grave peut en pratique être isolée de certaines autres activités de l'entité, et que par conséquent, ces activités spécifiques peuvent être l'objet de mesures d'interdiction spécifiques, l'on pourrait s'interroger sur la nécessité d'encre devoir démontrer que ladite menace constitue « *une caractéristique essentielle et structurante* » de l'entité concernée.

nationale, cette menace devant constituer une caractéristique essentielle et structurelle de l'entité concernée ». L'exposé des motifs vise des faits « *concrets et objectivement établis* » (p. 8), des éléments « *concrets, objectivables et actuels* » (p. 9), des faits graves « *concrets et objectivables* » (p. 21), des « *faits concrets et objectivement établis* » (p. 22), des éléments « *concrets et objectivables* » (p. 38 et p. 40) afin de réaliser une analyse notamment « *vérifiable* » (p. 40) ; « *Seules les activités concrètes, organisées et objectivement établies* » « *peuvent justifier l'adoption d'une mesure d'interdiction administrative* » (p. 58). § 10, al. 1^{er}, 3^o. **L'exposé des motifs semble par conséquent être plus contraignant que l'article 3, § 3, al. 1^{er}, du Projet**, qui vise seulement des « éléments concrets ». **Dans un domaine similaire, celui de l'approche administrative**, l'article 35, § 10, al. 1^{er}, 3^o, de la Loi du 15 janvier 2024 *relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Evaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics*, se réfère à « *des faits ou des circonstances concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence requise* ». L'Autorité a interrogé le Demandeur afin de déterminer pourquoi il n' a pas été choisi de reprendre une terminologie similaire dans le dispositif du Projet ? Celui-ci a répondu ceci :

« La référence à des « éléments concrets » ne signifie pas que le projet retient un standard de preuve peu exigeant.

Elle signifie au contraire que la décision ne peut pas reposer sur de simples suppositions, impressions ou appréciations abstraites. Les éléments doivent permettre d'établir concrètement l'existence de la menace.

Cette exigence est encore renforcée par l'article 7, § 2, qui impose que l'analyse du CCRS fasse apparaître des « éléments sérieux et concordants ».

Ces éléments doivent en outre permettre d'établir une menace grave et actuelle qui constitue une caractéristique essentielle et structurelle de l'entité.

Il n'a donc pas paru nécessaire de reprendre mot pour mot la terminologie utilisée dans la loi du 15 janvier 2024. Le projet contient son propre ensemble d'exigences, qui doivent être appréciées conjointement ».

61. L'Autorité est d'avis que **la formulation du dispositif du Projet doit être adaptée à l'aune de son exposé des motifs et de la formulation retenue à l'article 35, § 10, al. 1^{er}, 3^o, de la Loi du 15 janvier 2024 relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Evaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics**. Il s'agit d'une exigence décisive, compte-tenu de la finalité du Projet, au regard des **principes de minimisation et d'exactitude des données** (article 5, 1., c) et d), du RGPD).

II.4.2. Etape 2 – sélection initiale

62. Le Projet **ne régit pas cette étape du traitement et ne permet pas d'identifier sur la base de quels fondements légaux** les autorités habilitées en vertu de leur cadre organique à collecter des données à propos de la menace actuelle et des faits visés par le Projet pourraient communiquer des données à caractère personnel au Ministre, au CCRS ou au CNS afin de permettre à ceux-ci, le cas échéant, de demander/d'initier la réalisation d'une analyse en exécution de l'article 7, § 2, al. 5, du Projet. L'Autorité relève notamment, dans ce contexte, que le traitement de catégories particulières de données, entre autres, implique un risque réel de discrimination. **Le Projet doit être clarifié.**
63. **Les possibilités suivantes existent, qui selon les cas, pourraient être cumulées** afin d'encadrer la communication de données à caractère personnelles relatives à la menace :
- Le Projet pourrait prévoir que le ministre peut se baser sur les informations qui lui sont communiquées par des autorités publiques en exécution d'autres textes normatifs dans le cadre des compétences qui lui incombent en vertu de ceux-ci, pour autant que les données traitées dans ce contexte soient pertinentes au regard de la menace concernée. Le Projet devrait alors identifier, le cas échéant dans son exposé des motifs, les cadres normatifs concernés ;
 - Plus directement, le Projet pourrait identifier une série d'autorités publiques qui seraient compétentes pour communiquer au ministre, en vue de l'exécution du Projet, des données à caractère personnel collectées par celles-ci dans l'exécution de leurs missions propres en relation avec la menace concernée. A charge pour le Projet d'identifier ces autorités et leurs missions pertinentes ;
 - Le dispositif du Projet pourrait procéder de la même manière s'agissant de la communication de données à caractère personnel directement au CCRS ou au CNS. Pour le CCRS par exemple, peut-être le Projet pourrait-il plutôt prévoir que sont habilités à communiquer des données à caractère personnel en relation avec la menace concernée, l'autorité compétente pertinente, exclusivement par l'intermédiaire du membre du CCRS qui la représente au sein du CCRS.
64. Dans tous les cas et quelle que soit la solution retenue par le Demandeur, **les fondements légaux des flux de données à caractère personnel vers les entités concernées doivent être identifiables dans le Projet** (dispositif et/ou exposé des motifs, selon les flux et l'approche retenue).
65. S'agissant des entités relevant de la compétence de l'Autorité, c'est également à ce stade que le Demandeur pourrait étudier la mise en place de garanties appropriées et spécifiques liées au traitement de catégories particulières de données (article 9 du RGPD) de nature par exemple, à **assurer que la priorisation des menaces soit fondée sur des critères objectifs** (l'imminence, l'impact et la

gravité, l'efficacité des mesures qui pourraient être entreprises contre la menace, la qualité des données disponibles, etc.) **distincts des critères qui font des données à caractère personnel des catégories particulières de données** (à savoir le fait qu'elles révèlent des opinions politiques, etc.).

II.4.3. Etape 3 – initiative et Etape 5 – décision préliminaire du ministre

66. S'agissant de l'initiative formelle dans la sollicitation du dispositif prévu par le Projet (**Etape 3**), **aucune règle particulière ne régit l'action** (le suivi à réserver) **du CCRS, du CNS ou du ministre qui se verraient notifier l'existence d'une menace potentielle**. Or de nouveau, le traitement de catégories particulières de données, entre autres, **implique un risque réel de discrimination**. De la même manière que s'agissant de l'Etape 2 du traitement, l'Autorité est d'avis que c'est aussi à ce stade-ci que le Demandeur pourrait étudier la mise en place de **garanties appropriées et spécifiques** liées au traitement de catégories particulières de données (article 9 du RGPD) de nature à **encadrer la priorisation des menaces (considérant n° 65)**.
67. Un commentaire similaire vaut s'agissant de la prise de décision du ministre de ne pas proposer de prendre une mesure ou d'envisager et de motiver une mesure (**Etape 5**).
68. L'Autorité souligne encore que dans ces contextes, le CCRS, le CNS et le ministre agissent comme des **responsables du traitement** à l'égard des traitements de données nécessaires.

II.4.4. Etape 4 – analyse circonstanciée

69. En vertu de l'article 7, § 2, al. 1^{er}, du Projet, les mesures administratives « *visées à l'article 5, § 1^{er}, 1^o* » ne peuvent être adoptées que « *lorsqu'une analyse circonstanciée émanant du [CCRS], fait apparaître des éléments sérieux et concordants permettant de considérer que la personne morale, la société sans personnalité juridique, l'association de fait ou le groupement de fait exerce ou soutient des activités constituant une menace grave et actuelle au sens de l'article 3, § 3 et que cette menace constitue une caractéristique essentielle et structurelle de l'entité concernée* (mise en gras par l'Autorité). L'article 5, § 1^{er}, 2^o, du Projet n'étant pas visé, l'Autorité a invité le Demandeur à confirmer qu'une analyse circonstanciée du CCRS est également nécessaire lorsqu'il est envisagé par le Procureur de demander la dissolution judiciaire de la personne morale. Celui-ci a répondu ce qui suit :

*« L'analyse du CCRS est requise pour l'adoption des mesures administratives prévues par le projet. **Elle n'est en revanche pas une condition préalable à une demande de dissolution judiciaire.***

Dans ce dernier cas, le Conseil des ministres transmet le dossier au procureur fédéral. Celui-ci apprécie en toute indépendance s'il y a lieu de demander au tribunal de l'entreprise de

prononcer la dissolution de la personne morale. Le tribunal décide ensuite si les conditions de la dissolution sont réunies.

*Les deux mécanismes sont donc distincts. **L'analyse du CCRS intervient dans la procédure administrative ; elle ne lie ni le procureur fédéral ni le tribunal** dans le cadre d'une éventuelle procédure de dissolution judiciaire.*

Cette distinction répond à l'avis du Conseil d'État, qui a considéré que la dissolution, compte tenu de son caractère définitif, devait relever de la voie judiciaire lorsque celle-ci permet une décision adéquate et prise en temps utile » (mis en gras par l'Autorité).

70. Cette réponse appelle les commentaires suivants. **Premièrement**, dans le cadre du Projet, **l'analyse du CCRS ne lie pas non plus le ministre et le Conseil des ministres**, le CCRS n'étant en tout état de cause pas envisagé comme une entité disposant d'un pouvoir décisionnel.
71. **Deuxièmement**, l'Autorité ne perçoit pas pour quelle raison le procureur fédéral et le tribunal de l'entreprise ne pourraient pas disposer de l'analyse du CCRS, soit un acte au cœur du dispositif mis en place par le Projet et central dans la motivation des décisions envisagées. Le procureur fédéral et le tribunal de l'entreprise sont également des responsables du traitement qui doivent, à l'aune de la finalité poursuivie par le Projet, traiter des données adéquates, pertinentes et à jour. **Le Projet devrait par conséquent également exiger la réalisation d'une analyse circonstanciée par le CCRS avant qu'un dossier ne puisse être transféré au procureur fédéral**, conformément à sa dynamique procédurale normale. **A tout le moins, le procureur fédéral et le tribunal de l'entreprise devraient être compétents pour demander la réalisation d'une telle analyse dans le cas où ils seraient saisis.** Le Projet doit être adapté en ce sens.
72. L'article 7, § 2, al. 2, prévoit que « *Le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité **peut solliciter des informations complémentaires** auprès des autorités et services représentés en son sein, **dans les limites de leurs compétences légales respectives*** » (mis en gras par l'Autorité). L'article 7, § 2, al. 3, du Projet, prévoit que « *l'analyse circonstanciée* » « *est **établie sur la base des informations et renseignements légalement accessibles aux autorités et services**, lesquelles sont **collationnées, recoupées et analysées par celui-ci*** » (mis en gras par l'Autorité). Et son alinéa 4 prévoit enfin que « *ces autorités et services **transmettent** dans les meilleurs délais possibles **les informations légalement communicables nécessaires à l'établissement de l'analyse*** » (mis en gras par l'Autorité). L'exposé des motifs (p. 72) indique que « *L'exigence d'une analyse circonstanciée préalable **établi[e] collectivement par plusieurs services et coordonné[e] par le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité (CCRS)**, constitue une garantie essentielle de rigueur et d'objectivité dans la procédure d'interdiction administrative* » (mis en gras par l'Autorité).

73. De cette manière le Projet semble mettre en place, *mutatis mutandis*, un dispositif du type de celui qui est mis en place par la Loi du 10 juillet 2026 *relative à l'analyse de la menace* (ci-après, « **la Loi OCAM** ») instituant l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace.
74. Selon l'article 12 de l'Arrêté Royal du 22 décembre 2020 *portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité* (ci-après, « **l'Arrêté Royal de 2020** »), **le CCRS est composé** de membres **permanents** et de membres **non permanents** qui « *peuvent être invités à participer aux réunions du Comité de coordination pour l'examen de dossiers qui les concernent particulièrement* » :

Les **membres permanents** du Comité de coordination sont :

- L'administrateur général de la Sûreté de l'Etat ;
- Le chef du Service général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées ;
- Le directeur de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ;
- Le commissaire général de la Police fédérale ;
- Le directeur général de la Direction générale Centre de crise National du Service public fédéral Intérieur ;
- Le président du comité de direction du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement ;
- Un membre du Collège des procureurs généraux désigné par lui ;
- Le procureur fédéral ;
- Le Chef de la Défense;
- Le directeur du Centre pour la Cybersécurité Belgique.

Ses **non permanents** sont :

- L'administrateur général de l'Administration générale des Douanes et Accises du Service public fédéral Finances ;
- Le président de la Cellule de traitement des informations financières ;
- Le directeur général de la Direction générale Transport aérien du Service public fédéral Mobilité et Transports ;
- Le directeur général de la Direction générale Transport maritime du Service public fédéral Mobilité et Transports ;
- Le président de l'Autorité nationale de Sécurité ;
- L'administrateur général de l'Administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances.

75. L'Autorité souligne au passage que le CCRS sera destinataire et **responsable du traitement** des données à caractère personnel nécessaires à l'exécution de sa mission d'analyse. Les dispositions juste

évoquées pour le reste, **encadrent à suffisance** l'échange de données entre le CCRS et les services qui y sont représentés. **Étant entendu**, quant au fait qu'il s'agisse de permettre d'obtenir des informations et renseignements « *légalement accessibles aux autorités et services* » concernés :

- **Qu'il convient d'une part, de se référer aux développements précédents et en particulier, au considérant n° 43** : le Demandeur doit s'assurer que les services concernés ont bien la compétence dans un premier temps de collecter les données le cas échéant nécessaires dans un deuxième temps au CCRS ;
- **Et que d'autre part**, cette disposition doit être lue comme ne donnant accès au CCRS **qu'aux données dont disposent déjà les services concernés, dans le cadre de l'exercice de leurs missions** : telle qu'elle est rédigée, cette disposition **ne peut pas fonder une obligation de collecte de données additionnelles** (par exemple, via la mise en œuvre par les services concernés de leurs propres pouvoirs et compétences de collecte de données, à la demande du CCRS).

76. Quant aux **missions du CCRS**, l'article 13 de l'Arrêté Royal de 2020 indique que le CCRS est chargé de : « *1° la promotion de la bonne et efficace coordination et collaboration et de l'échange d'information entre les services de sécurité représentés au Comité de coordination ; 2° la formulation de propositions au Conseil qui cadrent dans sa mission définie à l'article 3 ; 3° la coordination de la mise en œuvre des décisions du Conseil* ». **Ces missions seraient plutôt stratégiques qu'opérationnelles et la mission qui incomberait au CCRS en vertu du Projet dépasse son rôle actuel.**

77. L'exposé des motifs (p. 15) indique que « *afin de tenir compte des observations formulées par le CCRS, il est précisé que le CCRS n'a pas de rôle autonome de décision ou d'initiative dans la procédure d'interdiction. Son rôle est de fournir une analyse circonstanciée fondée sur les informations et renseignements légalement accessibles aux autorités, services et organismes représentés en son sein, afin d'éclairer l'autorité compétente dans l'appréciation de l'existence d'une menace grave et actuelle, ainsi que du caractère nécessaire et proportionné des mesures envisagées. Le dispositif retenu repose sur les compétences propres des autorités et services qui le composent, chacun intervenant dans le cadre de ses missions légales respectives* ». S'il est vrai que le CCRS n'a pas de compétence « décisionnelle », **la mission d'analyse du CCRS est néanmoins non seulement une activité opérationnelle, mais en outre, une mission centrale quant à la motivation de la mise en œuvre du Projet.**

78. Il appartient au Demandeur de veiller à ce que le CCRS dispose des **moyens humains** (en nombre et expertise) **et financiers nécessaires** pour exécuter sa mission et ce notamment, conformément

aux règles de protection des données. **L'OCAM par exemple**, bénéficie d'analystes propres, d'un personnel administratif et d'experts qui sont détachés de ses services d'appui²⁰.

II.4.5. Etape 6 – notification

79. Conformément à l'article 7, § 3, al. 1^{er}, du Projet, la notification comprend une « *intention motivée d'interdiction accompagnée des éléments justifiant la ou les mesures envisagées* ». En vertu de l'article 7, § 3, al. 2, du Projet, « *La notification est adressée à l'entité concernée soit à l'adresse à laquelle l'entité exerce habituellement ses activités ; soit, à défaut, à une ou plusieurs personnes identifiables participant de manière significative à sa direction, à son organisation ou à ses actions* ». L'alinéa 3 de cette disposition prévoit que la notification « *est effectuée par lettre recommandée ou par tout autre moyen offrant des garanties raisonnables quant à sa réception effective. Lorsqu'aucune notification ne peut raisonnablement être effectuée, le projet d'interdiction administrative peut être porté à la connaissance de l'entité concernée **par un avis publié par extrait au Moniteur belge*** » (mis en gras par l'Autorité). L'article 11, § 5, du Projet habilite le Roi qui peut préciser les modalités de notification.

80. Interrogé quant à la question de savoir si l'avis le cas échéant publié au Moniteur belge était susceptible de contenir des données à caractère personnel, le Demandeur a répondu que :

« La publication au Moniteur belge porte sur l'entité et sur la mesure prise à son égard. Elle n'a pas pour objet de rendre publiques les données personnelles figurant dans le dossier administratif.

Dans certains cas, une donnée personnelle peut néanmoins être indispensable pour identifier clairement un groupement qui ne dispose ni de personnalité juridique ni de structure formelle. Cela pourrait, par exemple, être le cas d'un pseudonyme ou d'un nom sous lequel le groupement est publiquement connu.

La règle est donc celle de la minimisation : seules les données strictement nécessaires pour identifier l'entité et comprendre la portée de la mesure peuvent être publiées. Les données concernant les membres, sympathisants ou autres personnes mentionnées dans le dossier n'ont pas vocation à l'être » (mis en gras par l'Autorité).

81. Dans ce contexte **premièrement**, l'Autorité attire l'attention du Demandeur sur le fait que **la simple publication de la notification au Moniteur Belge, et donc via internet à l'attention du grand public**, est susceptible d'avoir **un impact particulièrement important sur l'image, la réputation et la vie (privée et professionnelle²¹) de personnes concernées** qui seraient identifiables dans

²⁰ Voir l'article 7 de la Loi OCAM.

²¹ Par exemple, lorsque ces personnes doivent être l'objet d'un *screening* qui fera apparaître les données concernées (*screening*, conformément au droit applicable, en vue de l'obtention d'une autorisation, de l'accès ou du maintien à une certaine profession,

la notification mais encore, qui d'une manière ou d'une autre ont entretenu des relations avec l'entité concernée. En elle-même, **la publication de la notification est déjà un sérieux moyen d'interférer avec les activités de l'entité concernée, potentiellement plus disruptif que la mesure d'interdiction elle-même**, et peut avoir un impact important sur une communauté de personnes. Cet effet disruptif résulte du fait que l'entité et les personnes le cas échéant concernées resteront toujours, **sans possibilité réelle d'effacement** (et le cas échéant, de réhabilitation) s'agissant de données rendues accessibles au grand public via internet, associée à une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale. **Ce constat est d'autant plus vrai que les mesures d'interdiction sont susceptibles de ne viser que certaines activités de l'entité concernée**, de telle sorte que ces personnes sont **d'autant plus susceptibles d'entretenir des relations licites avec cette entité**, sans connaître les activités illicites qu'elle mènerait par ailleurs (espionnage, ingérence, extrémisme, etc.). Et il est encore renforcé par le fait qu'à ce stade de la procédure, les éventuels intéressés n'ont **pas encore pu être entendus et aucune mesure définitive n'est encore prononcée**. Enfin, sauf la dissolution judiciaire, **les mesures d'interdiction sont temporaires, de telle sorte qu'il peut être remédié à la situation concernée** pour l'avenir.

82. Par conséquent, **deuxièmement**, compte-tenu de la finalité du Projet et conformément au principe de minimisation des données et plus largement, au principe de proportionnalité, la publication de la notification au Moniteur Belge, dont la **finalité exclusive** est de **porter le dossier à la connaissance** de l'entité concernée pour qu'elle puisse faire valoir son point de vue, **doit être une mesure d'ultime recours**. Compte-tenu des compétences des autorités publiques amenées à intervenir dans la mise en œuvre du dispositif, l'Autorité doute qu'aucune **adresse** pertinente ne puisse être identifiée. Sur ce point, l'Autorité est d'avis que le Demandeur devrait **également envisager la possibilité dans le dispositif du Projet, de réaliser des notifications à des adresses électroniques actives et pertinentes** (par exemple, de courrier électronique). Notamment lorsque les activités contestées se déroulent en ligne, il est probable que des adresses e-mails, des comptes ou noms de domaines puissent efficacement entrer en considération afin d'informer l'entité concernée de l'intention de prendre des mesures d'interdiction à son égard, et d'obtenir un retour (accusé de réception) dans un délai raisonnable (le cas échéant, court) de sa part. Retour à défaut duquel, dans un second temps (et moyennant information adéquate des destinataires dans la première tentative de contact – à défaut de réaction dans le délai imparti, une publication sera envisagée), une publication, dans des conditions à fixer, pourrait le cas échéant être envisagée.
83. Enfin **troisièmement**, dans le cas où s'avèrerait nécessaire la publication au Moniteur Belge, il convient, notamment compte-tenu de la nature du Projet et du fait que des **catégories particulières**

dans le domaine bancaire (*know your customer*), etc.). Les données publiées au Moniteur Belge sont publiquement accessibles et sont susceptibles d'être réutilisées par de nombreux responsables du traitement relevant des secteurs à la fois public et privé (sans aborder ici le sujet de la licéité des réutilisations envisageables).

de données peuvent être traitées (par exemple, lorsque l'entité concernée agit à des fins politique ou religieuse ou représente des personnes d'une certaine origine ethnique ou nationale) :

- De limiter au strict nécessaire les informations diffusées au public. S'agissant de la publication de données à caractère personnel²², **c'est le dispositif du Projet lui-même, qui devrait déterminer quelles données sont publiées** (par exemple : les données limitées permettant raisonnablement à l'entité de pouvoir se reconnaître ; la mention qu'une ou plusieurs mesures d'interdiction sont entreprises à son égard en exécution du Projet) ;
- De prévoir systématiquement ou à la disposition de l'entité concernée (voire des personnes concernées qui ont été impactées) **l'application d'un mécanisme correctif** dans les hypothèses où finalement, des mesures d'interdiction ne seraient pas prises, ou dans le cas où l'entité exercerait avec succès les voies de recours disponibles. Par exemple, une nouvelle publication au Moniteur Belge pourrait être envisagée. Il appartient au Demandeur de rechercher un tel mécanisme.

84. Le Projet doit par conséquent être adapté.

II.4.7. Etape 7 – audition

85. En vertu de l'article 7, § 6, du Projet, le Roi peut préciser les modalités pratiques d'exécution concernant « *l'organisation de l'audition, et la rédaction du rapport* ». Interrogé quant à la question de savoir si l'audition à distance était envisageable, le Demandeur a précisé que « *Le projet n'impose pas que l'audition se déroule physiquement. **Une audition à distance peut donc être organisée.** Le Roi peut en préciser les modalités pratiques, notamment afin de garantir l'identification des participants, la confidentialité des échanges et le bon déroulement de l'audition. Il ne paraît pas nécessaire de fixer dans la loi le moyen technique qui devra être utilisé* » (mis en gras par l'Autorité).

86. Dans ces conditions, il y a lieu **d'adapter le Projet** afin que celui-ci **prévoie explicitement la possibilité d'organiser un entretien à distance, par vidéoconférence, les cas dans lesquels ceci est autorisé, et ce**, s'agissant de la mise en œuvre des principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, **conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 73/2026 du 18 juin 2026** (voir les points B.14.1 et B.14.2 en particulier).

²² A ce propos, voir notamment l'Avis n° 131/2023 du 8 septembre 2023 *concernant un amendement n° 4 du projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (CO-A-2023-316)*, et les références citées dans cet Avis.

87. A ce dernier égard, **le dispositif du Projet doit encore** encadrer le traitement des **métadonnées** le cas échéant traitées aux fins du bon fonctionnement de la technologie de vidéoconférence (points B.9.2 et B.11.2 de l'arrêt précité) celui du **son** et des **images**, afin de notamment déterminer qui y a accès (dont le fournisseur du logiciel, point B.12.2 de l'arrêt précité), si ceux-ci (ou seulement le son) seront **enregistrés, à quelle fin, pour combien de temps et à la disposition de qui** (par exemple, afin de rédiger le rapport de l'audition versé au dossier jusqu'à ce que celui-ci soit le cas échéant approuvé par les personnes auditionnées, si une telle approbation est envisagée). Le Projet, compte-tenu de son contexte, doit aussi clairement identifier le **mode d'identification et d'authentification** des personnes concernées entendues. Et il doit encore, plus généralement, identifier qui est en l'occurrence **responsable du traitement** (le Projet indique seulement que l'audition est réalisée par un fonctionnaire désigné par le ministre mais l'Autorité présume que c'est l'Administration au sens du Projet qui sera responsable du traitement). Pour le reste, la finalité de l'audition ne soulève pas d'interrogation.

II.4.8. Etape 8 – avis du CNS

88. Le CNS **doit rendre un avis** écrit en vertu de l'article 7, § 5, als 2 et 3, du Projet, sur l'existence d'éléments de nature à établir qu'une menace grave et actuelle au sens de l'article 3, § 3 peut être imputable à l'entité concernée, et cet avis peut contenir des recommandations relatives à la nature et à l'étendue des mesures à prendre.

89. Conformément à l'article 2 de l'Arrêté Royal de 2020 :

Les **membres du CNS** sont :

- Le Premier ministre, qui préside le Conseil ;
- Les ministres ayant dans leurs attributions la Justice,
- La Défense nationale,
- L'Intérieur,
- Et les Affaires étrangères ;
- Les vice-Premiers ministres qui n'ont pas ces matières dans leurs compétences ;
- En outre, les Membres du Gouvernement qui ne sont pas membres du Conseil peuvent être invités par le Premier ministre à y participer pour l'examen de dossiers qui les concernent particulièrement ;
- Le président du CCRS participe aux réunions du CNS, avec voix consultative, sauf si le président du Conseil National de sécurité en décide autrement ;
- À la demande du président du Conseil national de sécurité ou sur initiative propre, le président du Comité de coordination peut être assisté par des membres du Comité de

coordination, chaque fois que leur expertise est nécessaire pour l'examen de certains points de l'ordre du jour ;

- Les membres non permanents du [CCRS] peuvent être invités par le Premier ministre à participer au Conseil pour l'examen de dossiers qui les concernent particulièrement ;
- Et des personnes qui, par leur fonction, peuvent fournir une contribution aux missions du Conseil, peuvent être invités par le Premier ministre à participer à des réunions du Conseil, avec voix consultative.

90. Le Projet prévoit que « *le dossier, comprenant l'analyse* » circonstanciée ainsi que, le cas échéant, le « *rapport de l'audition* » est transmis. En lien avec les commentaires précédents (voir les considérants nos 25-31 et 34-37), il conviendra le cas échéant d'adapter le Projet sur ce point afin de déterminer clairement quelles **pièces du dossier** sont communiquées au CNS.

91. Pour le reste, ce dernier sera destinataire et **responsable du traitement** des données à caractère personnel communiquées dans ce cadre aux fins de l'émission de son avis.

II.4.9 Etape 9 – décision du ministre

92. Le Projet n'oblige pas le ministre à proposer au Conseil des ministres des mesures administratives d'interdiction à adopter, de telle sorte qu'il reste libre de ne pas proposer de telles mesures. Le Projet ne prévoit aucune règle concernant la prise de décision en la matière. Comme indiqué précédemment, le Demandeur pourrait envisager à ce stade du processus de prévoir des **garanties appropriées et spécifiques liées au traitement de catégories particulières de données** (considérant n° 65).

II.4.10. Etape 10 – décision du Conseil des ministres et éventuel recours

93. C'est le Conseil des ministres qui se prononce sur les **mesures d'interdiction à adopter**. En outre, l'article 5, § 1^{er}, 2^o), prévoit que « *En cas de menace grave persistante ne pouvant être neutralisée par les mesures prévues au 1^o pour une personne morale, le Conseil des ministres **peut transmettre le dossier** au procureur fédéral. Celui-ci apprécie s'il y a lieu de saisir le tribunal de l'entreprise compétent d'une demande en **dissolution judiciaire** de la personne morale* » (mis en gras par l'Autorité).

94. Avant tout, le Conseil des ministres sera **responsable du traitement** des données à caractère personnel traitées dans ce contexte. **En outre, en relation avec les commentaires précédents :**

- Il conviendra le cas échéant d'adapter le Projet afin de déterminer clairement quelles pièces du **dossier** sont communiquées au Conseil des ministres et ensuite, le cas échéant, au procureur fédéral (voir les considérants nos 25-31 et 34-37) ;

- Le Demandeur pourrait envisager à ce stade du processus de prévoir des **garanties appropriées et spécifiques liées au traitement de catégories particulières de données** (voir le considérant n° 65).

95. Ensuite, le Projet devrait clarifier le sort du dossier **lorsque le Procureur fédéral décide de ne pas saisir le tribunal de l'entreprise** compétent en vue d'une dissolution judiciaire, afin de déterminer si le Conseil des ministres peut/doit alors être de nouveau saisi du dossier et ce, au stade antérieur de la procédure, afin de décider d'autres mesures d'interdiction.

96. **L'arrêté royal délibéré en Conseil des ministres** est, en vertu de l'article 8, § 1^{er}, al. 4, du Projet, *« **publié au Moniteur belge et notifié à l'entité concernée – soit à l'adresse à laquelle l'entité exerce habituellement ses activités ; – soit, à défaut, à une ou plusieurs personnes identifiables participant de manière significative à sa direction, à son organisation ou à ses actions. Elle est effectuée par [...]** »* (mis en gras par l'Autorité).

97. Notamment compte-tenu du fait que le Projet est susceptible de s'appliquer à des groupements ou associations de fait, l'Autorité a invité le Demandeur à préciser si l'arrêté royal était susceptible de comporter des données à caractère personnel. Celui-ci a répondu que

« L'arrêté royal doit permettre d'identifier clairement l'entité à laquelle les mesures s'appliquent.

*Dans le cas d'une personne morale, cette identification ne pose généralement pas de difficulté. Pour une association ou un groupement de fait, **certaines données relatives à une personne physique peuvent exceptionnellement être nécessaires pour éviter toute ambiguïté.** Il peut, par exemple, s'agir d'un pseudonyme ou d'un nom sous lequel le groupement est notoirement connu.*

Cela ne signifie pas que l'arrêté royal puisse reprendre les données personnelles contenues dans le dossier. Seules les données nécessaires à l'identification de l'entité et à la compréhension de la portée de la mesure peuvent y figurer » (mis en gras par l'Autorité).

98. *Mutatis mutandis*, **la publication de l'arrêté royal** déterminant les mesures d'interdiction, comme la publication de la notification à un stade antérieur de la procédure (**se référer aux considérants nos 79-83**), **emporte un risque important pour la vie privée des personnes concernées**. De nouveau, cette simple publication est susceptible d'avoir un effet disruptif plus important que la mesure d'interdiction elle-même. L'Autorité est d'avis que **le dispositif du Projet doit**, parmi les possibilités existantes, à savoir, une absence de publication, une publication de l'intitulé et de l'objet de l'arrêté ou une publication autre par extrait, **déterminer dans le dispositif du Projet quel(s) mode(s) de**

publication est(sont) retenu(s) le cas échéant, **selon les hypothèses visées**, en **précisant également quelles données doivent être publiées et à quelle fin**. L'exposé des motifs doit **motiver les choix retenus**. Quant à la **finalité** poursuivie par la publication de l'arrêté royal, l'exposé des motifs (p. 82) indique que « *La publication assure l'opposabilité de la décision et contribue à la transparence démocratique de la mesure* ». Cela étant dit concernant l'**opposabilité** des mesures, il s'agit d'un arrêté royal de portée individuelle et l'Autorité se demande s'il ne suffirait pas de prévoir sa notification aux entités concernées, à savoir le groupement concerné d'une part, et d'autre part, les autorités et personnes impliquées dans et par la mise en œuvre des mesures d'interdiction. S'agissant de la **transparence démocratique** de la mesure, elle peut être mise en œuvre d'une toute autre manière, par exemple via la publication périodique, par l'Administration, d'un rapport omettant l'identification des entités/personnes concernées et indiquant les mesures adoptées, leur motivation et la menace concernée. La mesure prise, selon sa nature, aura également inévitablement une certaine publicité « locale », c'est-à-dire dans la sphère matérielle dans laquelle elle s'applique (fonds bloqués, lieu fermé, plate-forme disponible via internet concernée, etc.). Enfin, en tout état de cause, les arrêtés royaux adoptés demeureront accessibles dans les limites permises par les règles régissant la publicité passive de l'administration. Autrement dit, dans le contexte juste exposé, il existerait bien une transparence démocratique effective des mesures prises allant bien au-delà des personnes directement concernées par les mesures d'interdiction, et ce, sans que soit nécessaire une publication au Moniteur Belge même par extrait des arrêtés royaux prévoyant les mesures d'interdiction.

99. A propos du **recours devant le Conseil d'Etat**, l'article 2, § 1^{er}, al. 3, du Projet CE dispose que « *S'il déclare le recours fondé, le Conseil d'Etat peut, par voie de disposition générale, **indiquer les effets de l'arrêté royal annulé qui doivent être considérés comme définitifs ou être maintenus provisoirement pendant le délai qu'il détermine*** » (mis en gras par l'Autorité). L'exposé des motifs (pp. 2-3) indique que « *Cette possibilité contribue à la sécurité juridique et évite que l'annulation immédiate de la mesure attaquée n'entraîne des conséquences disproportionnées pour la protection de l'intérêt général ou pour des tiers* ». « *La partie qui sollicite le maintien de certains effets de l'acte annulé doit rendre vraisemblable que les conséquences défavorables de l'annulation l'emportent manifestement sur le rétablissement: de la légalité résultant de cette annulation. Il appartient au Conseil d'Etat d'en juger à la lumière de l'ensemble des circonstances de l'affaire* ». L'Autorité a interrogé le Demandeur afin qu'il illustre les cas envisagés (considérant n° 101). **Cette disposition est de nature à réduire significativement l'intérêt pour les entités concernées d'appliquer correctement les règles applicables**, en particulier s'agissant de la protection des données. Par conséquent, l'Autorité est d'avis que l'article 2, § 1^{er}, al. 3, du Projet CE **pose sérieusement question s'agissant de l'effectivité des règles de protection des données dans le cadre du Projet** et devrait être revu. Il appartient en outre au Demandeur de justifier en quoi le droit commun serait insuffisant en la matière.

100. Par ailleurs, **compte-tenu de la durée maximale des mesures d'interdiction** (soit **6 mois**), l'Autorité s'est demandé si dans la majorité des cas, la décision du Conseil d'Etat n'interviendrait pas au-delà du délai d'application des mesures (c'est-à-dire, après 6 mois). Dès lors que les mesures ne peuvent être prolongées que par une nouvelle décision, il en serait de même des nouvelles mesures qui seraient introduites après ce délai de 6 mois). La suspension en extrême urgence nécessite de rencontrer des conditions strictes, et se pose donc en pratique, la question de l'effet utile du recours.

101. Le Demandeur a communiqué les informations complémentaires suivantes :

« Le recours ne se limite pas à la possibilité d'obtenir, après plusieurs mois, l'annulation de l'arrêté royal.

L'entité peut également demander la suspension de l'arrêté, y compris selon la procédure d'extrême urgence, ainsi que des mesures provisoires. Le Conseil d'Etat peut donc intervenir rapidement lorsque l'exécution immédiate de la mesure risque de causer un préjudice grave. Son contrôle est par ailleurs complet : il porte sur les éléments de fait et de droit, sur les motifs de la décision ainsi que sur la nécessité et la proportionnalité de la mesure.

La possibilité de maintenir temporairement certains effets d'un arrêté annulé relève exclusivement du Conseil d'Etat. Elle ne permet pas à l'administration de maintenir elle-même les effets d'une décision illégale.

Prenons l'exemple d'un arrêté ayant ordonné la fermeture d'un lieu utilisé pour des activités constituant une menace grave et actuelle. Si l'arrêté est annulé pour une irrégularité de procédure alors que la menace subsiste, sa disparition immédiate pourrait entraîner la réouverture du lieu. Le Conseil d'Etat pourrait alors décider de maintenir temporairement certains effets de l'arrêté, pendant le temps strictement nécessaire pour permettre à l'autorité de tirer les conséquences de son arrêt.

L'illégalité constatée n'est donc ni effacée ni régularisée. Il s'agit uniquement d'éviter que l'annulation produise immédiatement des conséquences manifestement préjudiciables à l'intérêt général ».

102. L'Autorité prend acte de cette réponse. **Il appartient au Conseil d'Etat de déterminer si le recours qui est prévu par le Projet**, au regard des effets de son dispositif (y compris les publications envisagées), **peut utilement être mis en œuvre** compte-tenu de la durée des mesures d'interdiction qui peuvent être prononcées, des éventuelles mesures de publication, et de la chronologie du dispositif.

II.4.11. Etape 11 – exécution

103. S'agissant des mesures d'interdiction, la fermeture administrative temporaire de lieux spécifiquement affectés à l'organisation, à la coordination ou à la réalisation des activités visées à l'article 4, visée à

l'article 5, § 1^{er}, 1), e), du Projet, ne peut pas être appliquée aux « *lieux principalement affectés au domicile* ». Le **domicile** peut être considéré comme le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée²³.

104. Premièrement, le dispositif du Projet **devrait prévoir qu'il en est de même avec la mesure visée à l'article 5, § 1^{er}, 1°), c), du Projet** (« *l'interdiction d'utiliser, d'exploiter ou de mettre à disposition des locaux, biens, infrastructures, services ou autres moyens matériels principalement ou de manière déterminante utilisés pour organiser, promouvoir, coordonner, soutenir ou poursuivre l'action de l'entité concernée* ») qui textuellement, est également susceptible de viser un domicile (ainsi, les locaux ou le bien immobilier concerné ne peu(ven)t plus être utilisé(s)/mis à disposition si, bien qu'il(s) soi(en)t utilisé(s) à des fins de domicile, les activités s'y déroulant principalement ou de manière déterminante relèvent des activités de l'entité concernée).

105. En outre, l'Autorité comprend que le Demandeur entende rendre applicable l'article 5, § 1^{er}, 1), e) et c), aux hypothèses où un lieu serait **affecté au domicile mais pas « principalement »**. Il s'agit ici certainement d'éviter que le domicile ne puisse être instrumentalisé en vue de mettre en échec l'application efficace du Projet. **Cela étant précisé, l'Autorité invite tout de même le Demandeur à justifier de la proportionnalité de cette disposition dans l'exposé des motifs.** Le Projet comporte en effet de nombreuses possibilités de mesures alternatives qui pourraient être prises sans qu'il soit interféré avec des domiciles. Par ailleurs, sur la base de quels critères un lieu ne serait pas considéré comme « principalement » affecté au domicile ? L'Autorité se demande si ne pourraient pas plutôt être visés les lieux **artificiellement affectés au domicile ou sciemment utilisés parce qu'un domicile s'y trouve** (notamment en vue d'éluder l'éventuelle application du Projet).

106. En ce qui concerne le **gel administratif** visé à l'article 5, § 1^{er}, 1°), f), du Projet, l'article 6 de ce dernier prévoit que « **Le Roi détermine les modalités d'exécution de la mesure de gel administratif ciblé visée à l'article 5, § 1^{er}, 1°), f).** À cette fin, **il peut rendre applicables, en tout ou en partie, les règles relatives au gel des fonds et ressources économiques, aux interdictions de mise à disposition, aux dérogations, aux majorations de comptes gelés et aux obligations d'information prévues par l'arrêté royal du 28 décembre 2006** relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme » (mis en gras par l'Autorité). A ce sujet, l'exposé des motifs indique que « *Plutôt que de créer un régime entièrement nouveau, le projet s'inscrit dans la continuité du dispositif belge existant applicable au gel administratif dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et le financement du terrorisme. À cette fin, plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques* »

²³ Voir l'article 3 de la Loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour*.

à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme seront rendues applicables, *mutatis mutandis*, en modifiant cet arrêté royal **originellement uniquement lié à la lutte contre le financement du terrorisme** », et précise encore notamment que « Cette approche **garantit** que le gel administratif s'inscrive dans un cadre procédural déjà éprouvé, connu des établissements financiers et offrant des **garanties juridiques suffisantes** » (pp. 25-26), l'objectif poursuivi étant la cohérence et la sécurité juridique (p. 69) (mis en gras par l'Autorité).

107. **L'Autorité** note ce choix et **ne peut, dans le présent avis**, analyser si cet arrêté royal répond aux exigences découlant des principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution. Elle réserve son analyse à ce sujet. Elle **se demande** néanmoins **si un dispositif originellement lié au financement du terrorisme peut purement et simplement être étendu à l'ensemble des menaces visées dans le cadre du Projet.**

108. S'agissant de **l'exécution des mesures d'interdiction**, l'article 5, § 3, al. 2, prévoit que « L'arrêté royal visé à l'article 8 désigne, pour chaque mesure adoptée, les autorités et services chargés de son exécution et de son suivi », et son alinéa 1^{er} dispose que « 1^o les mesures visées au § 1^{er}, 1^o, a) et b), sont exécutées par les autorités de police administrative territorialement compétentes, avec l'appui des services de police ; 2^o les mesures visées au § 1^{er}, 1^o, c), lorsqu'elles portent sur des locaux, biens, infrastructures, services ou autres moyens matériels, sont exécutées par les autorités de police administrative territorialement compétentes, avec l'appui des services de police ; 3^o les mesures visées au § 1^{er}, 1^o, e), sont exécutées par le bourgmestre territorialement compétent, avec l'appui des services de police ; 4^o les mesures visées au § 1^{er}, 1^o, f), sont exécutées conformément à l'article 6 ». L'exposé des motifs évoque en la matière principalement le rôle du bourgmestre (p. 67).

109. En vertu de l'article 5, § 3, als 3 et 4, « Les autorités et services ainsi désignés **prennent les actes matériels, administratifs ou techniques strictement nécessaires** à l'exécution effective des mesures qui les concernent. **Ils peuvent, à cette fin, adresser aux personnes, organismes ou prestataires directement concernés les injonctions strictement nécessaires** à cette exécution, pour autant que ces injonctions soient directement liées aux mesures adoptées par l'arrêté royal, limitées à leur exécution effective et proportionnées à la menace constatée » (mis en gras par l'Autorité).

110. Interrogé à propos de ces dispositions²⁴ le Demandeur a communiqué ce qui suit :

²⁴ L'exécution des mesures va nécessiter des actes administratifs supplémentaires, à savoir par exemple, des « injonctions » visées à l'article 5, § 3, al. 4, du Projet, ou des actes administratifs. Mais l'articulation des rôles des diverses entités n'est pas claire. L'arrêté royal suffit-il à lui-même pour que les interdictions soient en vigueur ou doit-il être complété, pour s'appliquer, par des décisions des bourgmestres compétents ? Par exemple, l'arrêté royal suffit-il à ce que la fermeture administrative d'un lieu puisse entrer en vigueur ou faut-il une décision supplémentaire du bourgmestre, en exécution de l'AR ? L'arrêté royal va-t-il lui-même identifier les « actes matériels, administratifs ou technique strictement nécessaires » et le cas échéant « les injonctions strictement nécessaires » ? Ou l'objectif est-il que le bourgmestre veille au respect des mesures d'interdiction ? Autre exemple, l'arrêté royal prévoit que l'entité ne peut pas être présente dans l'espace public. Sous l'autorité des bourgmestres, les polices locales vont-elles devoir veiller lors de chaque rassemblement public à ce que l'entité concernée ne

« L'autorité chargée de l'exécution **dépend de la mesure prononcée. Il peut notamment s'agir du bourgmestre, des services de police ou de l'IBPT.** L'arrêté royal précise les autorités ou services chargés de son exécution et de son suivi.

Il faut toutefois distinguer la décision de son exécution. C'est l'arrêté royal qui décide la mesure. L'autorité chargée de l'exécuter ne prend pas une deuxième décision sur son bien-fondé. Ainsi, si l'arrêté royal ordonne la fermeture d'un lieu, le bourgmestre chargé de son exécution ne décide pas à nouveau s'il faut fermer ce lieu : il met en œuvre la fermeture déjà décidée par l'arrêté royal. De même, lorsque l'intervention de l'IBPT est nécessaire, celui-ci accomplit les actes techniques ou administratifs nécessaires à l'exécution de la mesure.

Ces autorités agissent toutefois dans le cadre de leurs compétences. L'arrêté royal ne leur confère pas, à lui seul, un pouvoir général de surveillance de l'entité ni un droit général de collecter des données à caractère personnel » (mise en gras modifiée par l'Autorité et souligné par l'Autorité).

111. Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité (**voir les considérants nos 7-12 et 63-64**), l'Autorité est d'avis que **le dispositif du Projet lui-même, doit identifier quelles autorités sont susceptibles de prendre quelles mesures concrètes** en exécution du Projet **et sur la base de quelle compétence**. Il peut y procéder de la manière suivante :

- Soit en attribuant explicitement les compétences et pouvoirs nécessaires qu'il définit à des autorités qu'il détermine, selon les mesures concernées ;
- Soit en désignant précisément les autorités compétentes pour mettre en œuvre les mesures d'interdiction, selon ces mesures, et en rendant applicables à cette fin, les pouvoirs pertinents dont disposent ces autorités en vertu d'autres législations et ce, en se référant explicitement aux fondements légaux de ces pouvoirs.

112. **A défaut, le Projet ne permettrait pas d'entrevoir dans quelles circonstances pourraient avoir lieu les traitements de données** à caractère personnel nécessaires à sa mise en œuvre (quel entité – bourgmestre, police locale, autre –, reçoit quelle(s) donné(s) – un lieu à fermer, un compte à bloquer, autres – à quelle fin concrète : fermeture d'un lieu, blocage du compte d'un réseau social en adressant une injonction à un prestataire de service, etc.). La mise en œuvre des mesures d'exécution peut impliquer le traitement de données à caractère personnel et ce, y compris par des entités tierces à celles qui sont impliquées dans le Projet (telles que par exemple des prestataires du numérique).

soit pas représentée ? Autre exemple, en cas d'interdiction d'utiliser un site internet, s'agit-il pour le bourgmestre de s'adresser au gestionnaire du nom de domaine pour faire bloquer le site internet (*idem, mutatis mutandis*, s'agissant d'un compte sur un réseau social) ? Plus largement, s'agit-il pour le bourgmestre et la police locale de monitorer les activités de l'entité pour s'assurer qu'elle respecte les mesures d'interdictions ? Des données à caractère personnel seront également traitées dans ce contexte.

II.4.12. Etape 12 – réévaluation et éventuelle demande de levée

113. L'article 8, § 2, du Projet, prévoit que les mesures d'interdiction prévues à l'article 5, § 1^{er}, 1^o, a) à f) (soit en substance : l'interdiction des réunions et activités publiques ; l'interdiction de toute présence dans l'espace public ; l'interdiction d'utiliser des locaux, biens et infrastructures ; l'interdiction d'utiliser des plateformes numériques et des sites internet ou autres moyens de communication ; la fermeture administrative temporaire ; le gel administratif) « *ne peuvent être maintenues qu'aussi longtemps que les conditions ayant justifié leur adoption demeurent réunies. Elles sont **levées**, en tout ou en partie, **par** décision motivée du **ministre dès qu'il apparaît que les conditions ayant justifié leur adoption ne sont plus réunies** » ». Leur durée **maximale est de 6 mois** et elles cessent de plein droit à ce moment, conformément à l'article 8, § 3, du Projet. Pour de nouvelles mesures, la procédure complète doit de nouveau être suivie. Selon l'article 8, § 4, du Projet, les personnes participant à la direction, à l'organisation ou à la représentation de l'entité concernée peuvent adresser au ministre une demande motivée, fondée sur des éléments nouveaux, de **levée** totale ou partielle des mesures (la demande est adressée au SPF Intérieur), et c'est, conformément au paragraphe 5 du même article, le Conseil des ministres qui statue sur proposition du ministre.*
114. L'article 11, § 2, du Projet dispose que « *Lorsqu'une **décision judiciaire définitive intervient à l'égard de tout ou partie des faits** ayant fondé une mesure administrative prise en application de la présente loi, **cette mesure est réexaminée sans délai**. Elle est **retirée par le ministre lorsqu'il résulte de cette décision que les faits ne sont pas établis, ne sont pas imputables à l'entité concernée ou ne peuvent plus fonder l'existence d'une menace grave et actuelle au sens de l'article 3f § 3**. Dans les autres cas, la mesure peut être maintenue, adaptée ou retirée, en fonction de la persistance de la menace et du principe de proportionnalité* » (mis en gras par l'Autorité). Et l'article 11, § 3, précise que « **Les autorités administratives et judiciaires compétentes** peuvent échanger les informations strictement nécessaires à l'application du présent article, dans le respect des dispositions légales applicables à la protection des données, au secret professionnel et au secret de l'information et de l'instruction » (mis en gras par l'Autorité).
115. Cette disposition ne prévoit toutefois, d'une part, aucune obligation particulière de notifier au pouvoir judiciaire les mesures d'interdiction prises, ni, d'autre part, aucune obligation de communiquer la décision judiciaire éventuellement intervenue au ministre. **L'article 11, § 2, du Projet doit être adapté et prévoir des obligations à charge des responsables du traitement concernés**, de manière telle que chacun puisse correctement s'acquitter de ses obligations concernant la qualité des données traitées (pertinentes et à jour). Le procureur fédéral, compte-tenu de sa présence en tant que membre au sein du CCRS a probablement un rôle à jouer en la matière, étant entendu que les modalités desdites obligations peuvent être réglées par arrêté royal.

II.4.13. Etape 13 – suivi ultérieur de la menace ; durée de conservation des données

116. L'article 9, § 2, al. 2, du Projet prévoit que les données traitées « *sont **conservées** pendant la durée strictement nécessaire à l'enquête et à la procédure, ainsi que pendant toute la durée d'un éventuel recours juridictionnel, et **au plus pendant une durée de dix ans après la clôture définitive de la procédure, sauf si un contentieux est en cours, afin de prévenir la reconstitution d'une entité dissoute ou interdite sous une autre forme*** » (mis en gras par l'Autorité). L'exposé des motifs (p. 84) précise que « *Ce délai est nécessaire parce que les entités interdites peuvent chercher à se reconstituer sous d'autres formes ou identités. **Une période de dix ans permet de détecter et documenter ce type de continuité ou de réémergence*** » (mis en gras par l'Autorité).

117. Cette disposition appelle les remarques suivantes.

118. **Premièrement**, le fait que les données puissent être conservées pendant la durée nécessaire à la mise en œuvre du dispositif (enquête, procédure, y compris éventuellement la procédure en dissolution judiciaire initiée par le procureur fédéral, et éventuelle procédure de recours – ou en tout cas, conservation des données jusqu'à épuisement de la voie de recours prévue par le Projet) **est légitime et ne soulève aucun questionnement particulier lorsque la procédure a donné lieu à l'adoption d'une ou plusieurs mesures d'interdiction**. Il semblerait en outre légitime que ces données puissent également être conservées aussi longtemps que les mesures d'interdiction sont en vigueur, par l'ensemble des responsables du traitement (voir également le considérant n° 29 concernant la forme du dossier).

119. **Deuxièmement**, le Projet doit **organiser la conservation des données dans l'hypothèse dans laquelle** aucune mesure d'interdiction n'est finalement décidée. Dans cette hypothèse, il appartient au Demandeur de rechercher un **juste équilibre entre la nécessité de supprimer les données collectées dès que possible, la possibilité pour les personnes concernées d'exercer leurs droits²⁵ et dans certains cas, la nécessité de ne pas porter indûment atteinte à d'autres intérêts** (le secret de l'instruction, etc.)²⁶. Dès lors que la procédure doit permettre au ministre et au Conseil des ministres d'être convaincus qu'une menace grave et actuelle visée par le Projet existe, si tel n'est pas le cas, il n'existe *a priori* pas de motif de poursuivre la conservation des données collectées à partir de l'Etape 2 (c'est-à-dire, une fois que les données sont communiquées après sélection d'une

²⁵ *Mutatis mutandis*, dans le domaine des enquêtes d'intégrité, voir l'Avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022, concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248), considérant n° 115.

²⁶ Cela étant dit, une fois la procédure entamée, les autorités concernées doivent être conscientes que cela implique la possibilité pour les personnes concernées de souhaiter exercer leurs droits.

menace ; l'Autorité ne se prononce pas en l'occurrence sur les activités de traitement relevant de l'Etape 1). **L'Autorité réserve son analyse à ce sujet.**

120. Troisièmement, **s'agissant de la conservation des données pendant 10 ans au plus afin « de prévenir la reconstitution d'une entité dissoute ou interdite sous une autre forme »**, le Projet doit être précisé et **doit indiquer quel(s) responsable(s) du traitement doi(ven)t conserver et traiter quelles données, pendant combien de temps** afin de réaliser ce suivi de la menace concernée. Sans aller plus loin dans l'analyse de la proportionnalité de ce délai de 10 ans, **il appartient avant tout au dispositif du Projet d'encadrer les traitements de données liés au suivi des menaces**, ce à quoi il ne procède pas en l'état. Il n'indique d'ailleurs pas en quoi consiste ce suivi ultérieur de la menace. **L'Autorité réserve son analyse à ce sujet.** Et ce constat, en tout état de cause, est bien entendu sans préjudice des compétences dont jouissent déjà ces responsables du traitement (par exemple, les services de police ainsi que les services de renseignement et de sécurité) en vertu de leurs cadres organiques respectifs.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité est d'avis que,

- 1.** L'article 9, § 1^{er}, s'agissant des catégories de données traitées, a une plus-value limitée au regard de l'application des principes de prévisibilité et de légalité dans le cadre du Projet (**considérants nos 7-12**), et doit en outre être adapté, le Demandeur devant notamment envisager la possibilité de prévoir dans son projet des garanties appropriées et spécifiques s'agissant du traitement de catégories particulières de données (**considérants nos 17-20** ; voir également les **considérants nos 24, 65, 66, 67, 83, 92, 94 et 98**) ;
- 2.** Le dispositif l'article 9, § 3, est partiel et doit déterminer clairement les responsabilités de chaque entité intervenante dans le cadre du processus mis en place par le Projet au regard du traitement de données à caractère personnel (voir par exemple les **considérants nos 68, 75, 87, 91, 94 et 115**). Le Projet devrait identifier une autorité unique auprès de laquelle la personne concernée peut exercer ses droits à l'égard de l'ensemble des responsables du traitement impliqués dans la mise en œuvre du Projet, à tout le moins s'agissant des Etapes 2 à 10 et 12 et 13 du Projet (**considérants nos 21-22**) ;
- 3.** L'article 9, § 1^{er}, al. 2, est inutile et peut être omis (**considérant n° 23**), et l'article 9, § 2, al. 1^{er}, qui détermine la finalité des traitements envisagés, doit être adapté (**considérant n° 24**) ;

4. Le Projet doit définir clairement et de manière univoque le dossier administratif qui est constitué en vue de la mise en œuvre du Projet. Il doit encore définir sans ambiguïté le régime juridique de l'accès, par les personnes concernées, aux données/pièces de ce dossier. L'article 9, § 4, doit être adapté en ce qu'il ne peut prévoir une dérogation à l'article 5 du RGPD que dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22 (**considérants nos 25-31 ; considérants nos 34-37**). Le Projet devrait prévoir la périodicité de l'évaluation de la nécessité de la limitation des droits des personnes concernées et l'obligation d'informer celle-ci lorsque la limitation est levée (**considérant n° 38**).

La clarification de la composition du dossier administratif doit être prise en compte dans différentes dispositions du Projet prévoyant la transmission de ce dossier ;

5. C'est à juste titre que le Projet prévoit un accès complet du Conseil d'Etat à l'ensemble des données et pièces fondant la décision prise par arrêté royal. Le Projet doit être complété dans le même sens s'agissant de la procédure de dissolution judiciaire devant le tribunal de l'entreprise, à moins que le droit (judiciaire) positif n'ait déjà cet effet (**considérants nos 32-33**) ;

6. Le Projet devrait déterminer à quelle périodicité la limitation des droits de la personne concernée est réévaluée et prévoir une obligation de notification de celle-ci une fois que cette limitation cesse (**considérant n° 38**) ;

7. L'article 9, § 4, al. 1^{er}, 3^o, doit être adapté (**considérant n° 39**) ;

8. Il convient de concrétiser et d'illustrer dans l'exposé des motifs les cas observés au niveau européen de contournement des procédures pénales classiques et les cas démontrés par l'expérience récente de stratégies patientes de déstabilisation, d'intimidation ou de remise en cause systématique des principes fondamentaux de l'État de droit, qui pour le reste, ne relèvent pas du terrorisme, de la violence armée, de la radicalisation, de l'extrémisme ou de l'ingérence et nécessitent la mise en œuvre du Projet. A défaut, ces mentions doivent être omises de l'exposé des motifs (**considérants nos 40-42**) ;

9. Le Projet ne régit pas directement l'Etape 1 du traitement des données à caractère personnel. Le fondement des traitements de données réalisés dans ce contexte doit être recherché dans d'autres dispositions du rang de loi qui devraient, si nécessaire, selon les menaces concernées, être adaptées de manière à autoriser la collecte initiale de données à caractère personnel à leur sujet. Sur le plan conceptuel, le dispositif du Projet devrait

directement se référer à la Loi Renseignement quant à la définition de la sécurité nationale. Et les faits visés par le Projet, susceptibles de constituer les menaces graves et actuelles à prévenir, devraient être définis par référence légale directe à leur incrimination en droit belge, lorsque celle-ci existe. Cette approche doit prévaloir afin de garantir une bonne mise en œuvre des principes de prévisibilité et de légalité et la sécurité juridique des traitements envisagés. A défaut, le Projet doit clairement définir les concepts autonomes auxquels il recourt et prendre en compte l'impact de cette approche sur la compétence des autorités impliquées dans l'Étape 1 du traitement (**considérants nos 40-50**) ;

10. L'articulation de l'article 3, § 3, et de l'article 4 (consacrant les trois conditions de fonds à la prise de mesures administratives d'interdiction) devrait être améliorée (**considérant n° 45**) ;

11. Le Projet devrait se référer à la définition du parti politique visée à l'article 1^{er}, 1^o, de la Loi du 4 juillet 1989 *relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques*. Il est nécessaire de prévoir une disposition de nature à empêcher que le projet puisse être instrumentalisé en vue d'interférer de manière illégitime avec un processus électif, de manière telle que les droits des candidats à une élection et des élus soient préservés. Le Projet prévoit une disposition en ce sens dont la portée, compte-tenu des réponses fournies par le Demandeur, ne peut néanmoins pas être analysée en profondeur dans le présent Avis. Il convient de se référer à ce sujet, à l'avis que rendront le cas échéant sur ce point les autres institutions consultées par le Demandeur (**considérants nos 51-53**) ;

12. S'agissant du standard de preuve retenu à propos des faits concernés par le Projet, l'Autorité est d'avis que la formulation du dispositif du Projet doit être renforcée sur la base de son exposé des motifs (**considérants nos 60-61**) ;

13. Quelle que soit la solution retenue par le Demandeur, les fondements légaux des flux de données à caractère personnel dans le cadre de l'Étape 2 du traitement (la sélection initiale) doivent être identifiables à partir du Projet (**considérants nos 62-64**) ;

14. Concernant les Etapes 2, 3 et 5 du traitement (sélection initiale et initiative), le Projet ne prévoit pas de règles particulières et le Demandeur pourrait envisager la mise en place de garanties appropriées et spécifiques liées au traitement de catégories particulières de données (**considérants nos 65-68**) ;

15. A propos de la dissolution judiciaire, le Projet devrait également exiger la réalisation d'une analyse circonstanciée par le CCRS qu'un dossier ne puisse être transféré au procureur fédéral, conformément à sa dynamique procédurale normale. A tout le moins, le procureur fédéral et le tribunal de l'entreprise devraient être compétents pour demander la réalisation d'une telle analyse dans le cas où ils seraient saisis (**considérants nos 69-71**) ;

16. Le CCRS est responsable du traitement des données à caractère personnel nécessaire à la réalisation des analyses circonstanciées qu'il produira. Compte-tenu de la nature stratégique de ses missions actuelles, il appartient de veiller à ce qu'il dispose des ressources nécessaires pour exécuter sa mission et ce notamment, dans le respect des règles de protection des données (**considérants nos 72-78**) ;

17. La simple publication de la notification au Moniteur Belge, et donc via internet à l'attention du grand public, est susceptible d'avoir un impact particulièrement important sur l'image, la réputation et la vie (privée et professionnelle) des personnes concernées qui seraient identifiables dans la notification mais encore, qui d'une manière ou d'une autre ont entretenu des relations avec l'entité concernée. En elle-même, la publication de la notification est déjà un sérieux moyen d'interférer avec les activités de celle-ci, potentiellement plus disruptif que la mesure d'interdiction elle-même, et peut avoir un impact important sur une communauté de personnes. A ce sujet, le Projet doit être adapté et complété (**considérants nos 79-84**) ;

18. Le Projet doit consacrer explicitement la possibilité d'organiser un entretien à distance, par vidéoconférence, les cas dans lesquels ceci est autorisé, et ce, conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 73/2026 du 18 juin 2026 (**considérants nos 85-87**) ;

19. Le Projet doit clarifier le sort du dossier dans le cas où le procureur fédéral décide de ne pas entamer la procédure de dissolution judiciaire (**considérant n° 95**) ;

20. *Mutatis mutandis*, la publication de l'arrêté déterminant les mesures d'interdiction, comme la publication de la notification à un stade antérieur de la procédure (se référer aux considérants nos 78-82), emporte un risque important pour la vie privée de personnes concernées. Le Projet doit être réévalué à ce sujet (**considérants nos 96-98**) ;

21. Il appartient au Conseil d'Etat de déterminer si le recours prévu par le Projet, au regard des effets de son dispositif (y compris les publications envisagées), peut utilement être mis en œuvre compte-tenu de la durée des mesures d'interdiction prononçables et de la chronologie du dispositif en projet. L'article 2, § 1^{er}, al. 3, du Projet CE pose sérieusement

question s'agissant de l'effectivité des règles de protection des données dans le cadre du Projet et devrait être revu (**considérants nos 99-102**) ;

22. L'article 5, § 1er, 1^o), c), du Projet devrait également exclure les domiciles. Le Demandeur devrait justifier dans l'exposé des motifs de la proportionnalité de l'article 5, § 1er, 1), e) et c), en ce qu'ils pourraient s'appliquer à un lieu affecté au domicile mais pas principalement. L'Autorité se demande s'il ne s'agirait pas plutôt de viser les lieux artificiellement affectés au domicile ou sciemment utilisés parce qu'un domicile s'y trouve (notamment afin de mettre en échec l'efficacité du Projet) (**considérants nos 103-105**) ;

23. S'agissant du gel administratif, se pose la question de savoir si un dispositif originellement lié au financement du terrorisme peut purement et simplement être étendu à l'ensemble des menaces visées dans le cadre du Projet (**considérants nos 106-107**) ;

24. Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité (voir les considérants nos 7-12 et 62-63), le dispositif du Projet lui-même doit identifier quelles autorités sont susceptibles de prendre quelles mesures concrètes en exécution du Projet et sur la base de quelle compétence (**considérants nos 108-112**) ;

25. L'article 11, § 2, du Projet doit être adapté et prévoir des obligations à charge des responsables du traitement concernés (**considérants nos 114-115**) ;

26. L'article 9, § 2, al. 2, du Projet, concernant la durée de conservation des données, doit être adapté. Notamment, il doit régir le sort des données lorsqu'aucune mesure d'interdiction n'est finalement adoptée et il doit encadrer les traitements de données à caractère personnel nécessaires au suivi ultérieur de la menace qu'il permettrait (**considérants nos 116-120**) ;

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice