



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 93/2024 du 13 septembre 2024

Objet : Avis relatif à un projet d'arrêté royal *déterminant la manière dont les personnes visées à l'article 29 de la loi réglementant la recherche privée consentent à une enquête sur les conditions de sécurité* (CO-A-2024-247)

Mots-clés : recherche privée - enquête sur les conditions de sécurité - missions et compétences légales - désignation des responsables du traitement

Traduction

Introduction

Le projet d'arrêté royal *déterminant la manière dont les personnes visées à l'article 29 de la loi réglementant la recherche privée consentent à une enquête sur les conditions de sécurité* qui est soumis pour avis vise à définir la forme du formulaire de consentement à une enquête sur les conditions de sécurité au sens de l'article 32 de la nouvelle loi du 18 mai 2024 *réglementant la recherche privée* qui doit être complété par les personnes visées à l'article 29 de cette même loi.

L'Autorité demande tout d'abord de préciser quelles instances assurent dans les faits quels aspects de l'enquête sur les conditions de sécurité. Elle demande également de reprendre dans la loi susmentionnée du 18 mai 2024 certaines précisions concernant les catégories de données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement, les méthodes d'enquête possibles et la limitation des droits des personnes concernées.

Pour les remarques concrètes, l'Autorité renvoie au [dispositif](#).

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

Pour les textes normatifs émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, les avis sont en principe disponibles en français et en néerlandais sur le site Internet de l'Autorité. La « Version originale » est la version qui a été validée collégialement. Le service de traduction de l'Autorité prépare la « Traduction » sur cette base.

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

Vu l'article 43 du Règlement d'ordre intérieur selon lequel les décisions du Service d'Autorisation et d'Avis sont adoptées à la majorité des voix ;

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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après le "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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Madame Annelies Verlinden, Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique (ci-après le "demandeur"), reçue le 30 juillet 2024 ;

Émet, le 13 septembre 2024, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 30 juillet 2024, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal *déterminant la manière dont les personnes visées à l'article 29 de la loi réglementant la recherche privée consentent à une enquête sur les conditions de sécurité* (ci-après : le projet).
2. Le projet vise à définir la forme du formulaire de consentement à une enquête sur les conditions de sécurité, conformément à l'article 32 de la nouvelle loi du 18 mai 2024 *réglementant la recherche privée* (ci-après : la loi du 18 mai 2024), qui doit être complété par les personnes visées à l'article 29 de cette même loi. Cela concerne les :
 - 1° *personnes qui assurent la direction effective d'une entreprise ou d'un service interne de recherche privée et [les] coordinateurs de cours des organismes de formation ;*
 - 2° *personnes qui, sans assurer la direction effective d'une entreprise, soit siègent au conseil d'administration d'une entreprise, soit exercent le contrôle d'une entreprise au sens de l'article 1:14 du Code des sociétés et associations ;*
 - 3° *mandataires ;*
 - 4° *enquêteurs privés ;*

- 5° *chargés de cours des organismes de formation ;*
- 6° *personnes qui exercent, pour une entreprise ou un service interne de recherche privée, une autre fonction que celles visées aux 1° à 5°, et qui ont accès, de quelque manière que ce soit, aux rapports des enquêteurs privés ou à leur contenu ou peuvent prendre connaissance des données à caractère personnel du mandant, de l'intéressé ou des personnes impliquées à un autre titre dans une enquête privée."*

3. L'obligation pour ces personnes de répondre aux conditions de sécurité définies à l'article 31 de la loi du 18 mai 2024¹ figure à l'article 30, 8° de la même loi. Les articles 32 - 42 de la même loi définissent ensuite les modalités du déroulement d'une telle enquête. À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur l'article 35 de la même loi qui dispose : "*La personne qui fait l'objet d'une enquête sur les conditions de sécurité y consent d'une manière déterminée par le Roi, préalablement et une seule fois.*"

II. EXAMEN QUANT AU FOND

4. Dans la mesure où le projet soumis pour avis entend seulement définir la forme du formulaire de consentement, en exécution de l'article 35 précité de la loi du 18 mai 2024, et n'affecte donc pas substantiellement les éléments essentiels du (des) traitement(s) de données sous-jacent(s), l'Autorité se limite à une brève analyse de la norme à l'origine du projet.
5. À titre général, l'Autorité rappelle que toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit être nécessaire et proportionnée et répondre aux exigences de prévisibilité et de précision dans le chef des personnes concernées. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme légale doit définir les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique. Étant donné que l'enquête de sécurité imposée par la loi du 18 mai 2024 représente incontestablement une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, tous les éléments essentiels doivent être définis dans une norme légale formelle. Il s'agit des données suivantes :

¹ L'article 31 de la loi du 18 mai 2024 dispose ce qui suit : "*Le profil souhaité des personnes visées à l'article 29 est caractérisé par :*

- 1° *le respect des droits fondamentaux et des droits individuels et des libertés des concitoyens ;*
- 2° *l'intégrité, la loyauté et la discrétion ;*
- 3° *une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations ;*
- 4° *l'absence de liens suspects avec le milieu criminel ;*
- 5° *le respect des valeurs démocratiques ;*
- 6° *l'absence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, pour l'ordre public ou le potentiel scientifique ou économique."*

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
 - la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair) ;
 - les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
 - les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
 - les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
 - le délai maximal de conservation des données à caractère personnel enregistrées ;
 - l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
6. En dépit de l'exigence susmentionnée, l'Autorité tient compte du fait qu'à la lumière de la nature des activités qui sont régularisées par la loi du 18 mai 2024 (la recherche privée), il est légitime que les personnes énumérées à l'article 29 de cette même loi puissent être soumises à une enquête concernant leurs antécédents. En outre, l'Autorité prend acte du fait qu'une telle enquête de sécurité n'est possible qu'après un consentement préalable et explicite des candidats concernés. Enfin, il convient également de faire remarquer que le projet concerne uniquement les modalités de ce consentement, et n'a donc aucun rapport avec le déroulement ultérieur de l'enquête de sécurité proprement dite.
7. En ce qui concerne en premier lieu les finalités du traitement de données, il faut se référer aux articles 30, premier alinéa, 8^o et 31 de la loi du 18 mai 2024 *juncto* l'article 1^{er} du projet. Afin de pouvoir exercer une des activités visées à l'article 29 de la loi du 18 mai 2024, les candidats doivent se soumettre à une enquête de sécurité. Une telle enquête ne peut avoir lieu que lorsque le candidat a signé et soumis le formulaire en annexe du projet à la Direction générale Sécurité et Prévention du SPF Intérieur. L'Autorité estime qu'il s'agit d'une finalité déterminée, explicite et légitime.
8. Il découle ensuite de l'article 34 de la loi du 18 mai 2024 que l'enquête sur les conditions de sécurité est menée, '**suyant le cas**', par les services de police, les membres du personnel, désignés par le Roi, des services publics (les 'inspecteurs') ou un service de renseignement et de sécurité. Vu les exigences de profil énumérées à l'article 31 de la loi du 18 mai 2024, l'Autorité admet qu'il soit nécessaire de sous-traiter - séparément - certains aspects de l'enquête de sécurité aux instances précitées, compte tenu des différentes missions et compétences légales qui leur sont confiées. Néanmoins, l'Autorité estime que les termes 'suyant le cas' donnent à tort l'impression que l'enquête sur les conditions de sécurité sera assurée par une seule entité et que la désignation effective de cette entité est subordonnée à des facteurs ou éléments propres au

candidat concerné ou à sa situation, qui peuvent être déterminés au préalable. Une telle approche semble toutefois difficilement conciliable avec la réalité de l'enquête. Dès lors, l'Autorité demande - dans la mesure du possible - de déjà préciser explicitement quelles instances assureront dans la pratique quels aspects de l'enquête, ce qui ne semble nullement insurmontable à la lumière du cadre légal de leurs compétences respectives. Une modification utile des Sections 2 et 3 du Chapitre 4 de la loi du 18 mai 2024 s'impose.

9. À cet égard, il convient également d'encore recommander de préciser davantage à quelles compétences au sens de la loi du 11 décembre 1998 *relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé* les services de renseignement et de sécurité peuvent recourir. Il s'agit de méthodes d'enquête pouvant potentiellement être particulièrement extrêmes et intrusives et que l'on peut difficilement qualifier de proportionnées et légitimes dans le présent contexte. En vue de la prévisibilité et de la précision requises de la réglementation, il est en outre important que les personnes concernées qui consentent à une enquête sur les conditions de sécurité aient une idée claire des méthodes d'enquête qui peuvent être ou seront utilisées à leur égard. Conformément à l'avis 011/CPR-ACC/2024 du Comité permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité, il est recommandé d'également reprendre ces informations dans le formulaire de consentement proprement dit.

10. L'Autorité prend aussi acte de la désignation du SPF Intérieur en tant que responsable du traitement pour le traitement des formulaires de consentement et l'initiative de l'enquête mais fait remarquer qu'à la lumière de ce qui est exposé ci-dessus au point 8, il est recommandé de vérifier qui endosse au final la responsabilité de l'enquête sur les conditions de sécurité dans son intégralité. En effet, lorsque l'enquête sur les conditions de sécurité comprend en réalité plusieurs enquêtes distinctes, il faut vérifier dans quelle mesure il est question d'une responsabilité conjointe au sens de l'article 26 du RGPD dans le chef des différentes instances (le SPF Intérieur, les inspecteurs, les services de police et les services de renseignement et de sécurité²). Dans ce contexte, l'Autorité admet toutefois que le SPF Intérieur soit désigné (au moins indirectement) en tant que personne de contact pour les personnes concernées pour ce qui se rapporte à l'exercice de leurs droits, compte tenu de la limitation valable en droit des droits des personnes concernées au sens de l'article 23 du RGPD auquel les responsables du traitement peuvent recourir le cas échéant (voir également à cet égard le point 15).

² Dans ce contexte, on ne peut évidemment pas perdre de vue que le SPF Intérieur, les services de police et les services de renseignement et de sécurité sont tous soumis à un cadre légal en matière de traitement de données à caractère personnel, respectivement le RGPD, la Directive (UE) 2016/680 et la LTD.

11. La personne concernée qui choisit d'être soumise à une enquête de sécurité remplit à cet effet le formulaire repris en annexe du projet et le signe. Il ressort de ce formulaire que pour cette finalité, les données à caractère personnel suivantes seront traitées : nom, prénom et numéro de Registre national ou numéro bis³. En ce qui concerne le traitement du numéro de Registre national et l'accès au Registre national, l'Autorité prend acte du fait que le formulaire mentionne clairement les bases légales qui permettent au SPF Intérieur de poser ces actes. Ces données à caractère personnel sont pertinentes, adéquates et restent limitées à ce qui est nécessaire au regard de la finalité poursuivie.
12. Bien que le déroulement et les modalités de l'enquête en soi soient intégralement régis par la loi du 18 mai 2024 et ne relèvent donc pas du cadre du présent avis, l'Autorité estime néanmoins que l'article 31 de la loi susmentionnée ne donne qu'une image abstraite des traitements auxquels les candidats concernés peuvent être soumis dans le cadre d'une enquête de sécurité. Malgré la nécessité de disposer dans ce contexte de certaines (catégories de) données à caractère personnel sensibles ou de données relatives aux condamnations (pénales), à la lumière de l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution* et l'article 8 de la CEDH, il est au moins requis - comme déjà demandé au point 8 - de préciser quelles entités assurent dans les faits quels aspects de l'enquête sur les conditions de sécurité⁴. Cela peut en effet clarifier les traitements de données à caractère personnel qui sont nécessaires pour vérifier si un candidat concerné remplit les conditions formulées dans l'article 31 du projet.
13. En ce qui concerne le délai de conservation, l'annexe au projet renvoie à l'article 174 de la loi du 18 mai 2024 qui dispose ce qui suit : "*Sauf disposition légale explicite contraire en matière de conservation des données à caractère personnel qui proviennent d'une autorité compétente visée au titre 2 de la loi sur le traitement des données à caractère personnel, ou d'un service de renseignement et de sécurité visé au titre 3 de la même loi, le délai de conservation pour les données à caractère personnel traitées par l'administration dans le cadre de ses missions légales en matière d'application de la surveillance et du contrôle du respect de la présente loi, s'élève à maximum dix ans à compter de la date du dernier traitement de nouvelles informations concernant la personne concernée.*
À l'expiration de ce délai, les dossiers sont, selon les règles en vigueur en matière d'archivage dans l'intérêt général, transférés aux Archives du Royaume ou détruits définitivement."

³ Pour les personnes qui ne disposent pas d'un numéro de Registre national ou d'un numéro bis, ces données sont remplacées par les données suivantes : nom, prénom, nationalité et date de naissance.

⁴ Vu la multitude de données qui peuvent le cas échéant s'avérer utiles pour une enquête de sécurité, l'Autorité précise qu'il n'est nullement nécessaire de reprendre dans la loi une énumération exhaustive des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement. Par contre, il est bel et bien requis de définir les catégories auxquelles ces données à caractère personnel appartiennent.

14. Dans le contexte de la loi du 18 mai 2024 et des actes qui y sont visés, compte tenu également de l'Exposé des motifs de la loi précitée⁵, l'Autorité estime que le délai maximal de conservation est en principe justifié⁶. Cela ne doit toutefois pas empêcher le responsable du traitement d'appliquer un délai de conservation plus court lorsque cela s'avère approprié à la lumière des circonstances factuelles. Cela s'applique en particulier lorsque dans le cadre d'un litige, tous les recours seraient épuisés, avant expiration du délai maximal de conservation de dix ans.
15. Enfin, il convient de faire remarquer que l'annexe du projet fait mention d'une possible limitation des droits des personnes concernées, conformément à l'article 174 de la loi du 18 mai 2024. Une analyse de l'article précité nous apprend que le demandeur peut invoquer de manière valable en droit plusieurs motifs d'exception mentionnés à l'article 23.1 du RGPD⁷ et que l'article 174 de la loi du 18 mai 2024 répond en grande partie aux formalités figurant à l'article 24.2 du RGPD, étant entendu toutefois que l'Autorité estime nécessaire de remplacer à l'article 173, § 2, a) de la loi du 18 mai 2024 les termes 'de façon illimitée dans le temps' par 'pendant la durée de l'enquête sur les conditions de sécurité'. Pour le reste, l'Autorité prend acte du commentaire de l'article 174 de la loi du 18 mai 2024, tel que mentionné dans l'Exposé des motifs.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité,

estime que les modifications suivantes s'imposent dans la loi du 18 mai 2024 ou dans le projet :

- spécifier à l'article 34 de la loi quelles instances assurent quels aspects de l'enquête sur les conditions de sécurité (points 8 et 12) ;
- préciser quelles possibilités d'enquête peuvent être utilisées par les services de renseignement et de sécurité (point 9) ;
- remplacer les termes 'de façon illimitée dans le temps' par 'pendant la durée de l'enquête sur les conditions de sécurité' à l'article 173, § 2, a) de la loi (point 15).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,

⁵ Commentaire de l'article 174, consultable via le lien suivant : <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/3935/55K3935001.pdf>.

⁶ À cet égard, l'Autorité tient compte de la période nécessaire pour exécuter l'enquête de sécurité, de la durée de validité de l'autorisation (en principe cinq ans) et des délais de prescription judiciaire et administrative.

⁷ À cet égard, comme cela découle également de l'Exposé des motifs de la loi du 18 mai 2024, on évoque la sécurité publique, la prévention et la détection des infractions pénales, les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre et la prévention des menaces pour la sécurité publique et la prévention, la recherche, la détection et la poursuite des manquements à la déontologie. L'Autorité en prend acte.

(sé.) Cédrine Morlière, Directrice