



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 98/2026 du 18 mai 2026

Objet : Avis concernant un projet de loi portant transposition de la Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673 et autres dispositions (CO-A-2026-081).

Mots-clés : Mesures restrictives – Autorités compétentes – Registre des sanctions administratives – Limitation des droits – Récolte auprès des autres services de l'Etat – Intervention sous code

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 Jan Jambon, Ministre des Finances (ci-après « le demandeur »), reçue le 25 mars 2026 ;

Vu le courriel du 22 avril 2026 par lequel l'Organe de contrôle de l'information policière indique qu'il ne rendra pas d'avis dans ce dossier ;

Vu les informations complémentaires obtenues le 4 mai 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 18 mai 2026, l'avis suivant :

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.

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet de loi portant transposition de la Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673 et autres dispositions (ci-après « le Projet »).
2. La notion de « mesures restrictives » (souvent désignées par le terme « sanctions » en droit international), désigne l'un des instruments figurant parmi l'« éventail de réactions adoptées unilatéralement ou collectivement par les Etats contre l'auteur d'un fait internationalement illicite pour faire assurer le respect et l'exécution d'un droit ou d'une obligation »¹. Ces mesures sont qualifiées de « restrictives » parce qu'elles peuvent notamment² imposer des restrictions commerciales³, à la circulation des personnes⁴, économiques et financières⁵ ou des contrôles spécifiques.
3. Comme le rappelle le 2^{ème} considérant de la directive [2024/1226](#), ces mesures⁶ sont (devenues) l'instrument de prédilection⁷ de l'Union européenne (« UE ») pour atteindre les objectifs de sa politique étrangère et de sécurité commune (« PESC »). Ces objectifs sont principalement la protection de la paix et de la sécurité internationale, à travers la lutte contre le terrorisme et la promotion des normes en matière de droits de l'homme, de bonne gouvernance et de respect de l'État de droit.

¹ Jean Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001

² Le commentaire de l'art. 10 du Projet souligne la rapidité avec laquelle de nouvelles mesures peuvent être introduites.

³ C'est-à-dire à l'exportation ou à l'importation de certains biens (par exemple les équipements militaires (position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires), les équipements, de biens et de technologies susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne par la Syrie (annexes IA et IX du règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil), biens à double usage à destination de la Corée du Nord (annexe I du règlement 428/2009), métaux précieux en provenance et à destination de la Corée du Nord (annexes IV et IX du règlement (UE) 2017/1509 du Conseil), importation et exportation de biens culturels illégalement retirés de Syrie (annexe XI du règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil).

⁴ Interdictions d'entrée ou de transit (imposées aux personnes énumérées à l'annexe de la décision du Conseil (PESC) 2016/1693 ainsi qu'aux personnes désignées par le Conseil de sécurité des Nations unies en application des résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 2253 (2015) des Nations unies ou par le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatif à Al-Qaïda, Daech et ISIL).

⁵ Gels des avoirs et des ressources économiques, interdictions de mise à disposition de ces avoirs et ressources, restrictions aux financements, restrictions aux investissements, restrictions à l'utilisation d'une devise, à l'accès au réseau interbancaire de paiement SWIFT.

⁶ Visées par l'art. 215 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE ») et adoptées par le Conseil de l'Union européenne à la majorité qualifiée (après l'adoption, toujours par le Conseil d'une décision politique PESC, sur le fondement de l'art. 29 du Traité sur l'Union européenne (« TUE »), par laquelle les Etats membres décident, à l'unanimité cette fois, d'agir par l'intermédiaire de l'UE) ; Sur le cadre juridique de l'adoption des mesures restrictives par l'UE, voy. Bosse-Platière, Isabelle, « Les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne : La projection à l'externe d'un acteur singulier », *Annuaire français de relations internationales 2016*, Éditions Panthéon-Assas, 2016 (<https://shs.cairn.info/annuaire-francais-de-relations--9791090429789-page-445?lang=fr>).

⁷ Les outils à la disposition des Etats (ou des organisations internationales) pour régler leurs différends en matière de politique étrangère (en d'autres termes, pour pousser un gouvernement ou des entités individuelles à changer de comportement ou de politique) vont de la diplomatie à l'intervention militaire, en passant par les mesures restrictives. Cependant, depuis son adoption en 1946, l'art. 2, §4 de la Charte des Nations unies interdit le recours à la force (sauf situations spécifiques). C'est ce qui explique l'essor desdites mesures restrictives; Voy. l'article 41 de la Charte des Nations-Unies, qui dispose que « *le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques* ».

4. Par ailleurs, les mesures restrictives visant directement des personnes physiques sont loin d'être exceptionnelles⁸. Il en résulte que le Projet est susceptible d'entraîner le traitement de données à caractère personnel relatives à un grand nombre de personnes.
5. Contrairement à l'adoption des mesures restrictives, l'application de ces mesures, en termes de poursuites et de sanctions, relève de la compétence des Etats membres. Comme en témoigne un rapport d'Eurojust⁹, il en résulte une grande disparité de statuts et de sanctions des violations de ces mesures restrictives, entre les différents États membres¹⁰.
6. L'adoption de la directive 2024/1226 est à replacer dans le contexte¹¹ de l'offensive militaire lancée par la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. En effet, alors que le veto russe¹² empêche le conseil de sécurité de l'ONU de prendre une quelconque décision à l'égard de la situation en Ukraine, l'Union européenne a exprimé le souhait de pouvoir procéder à la confiscation des avoirs russes.
7. Le 25 mai 2022, la Commission européenne a donc présenté un paquet de mesures en vue de sanctionner sévèrement toute tentative de contournement des ou toute infraction aux mesures restrictives adoptées (qu'elles soient ou non en lien avec la Russie), dont une proposition de décision du Conseil relative à l'ajout de la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE (c'est-à-dire en tant que catégorie d'infraction pour laquelle le législateur européen peut établir des règles minimales).
8. Le 28 novembre 2022, le Conseil a adopté – à l'unanimité – cette proposition qui est devenue la décision 2022/2332 *relative à l'identification de la violation des mesures restrictives de l'Union en tant que domaine de criminalité qui remplit les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE*¹³.
9. La Commission européenne a ensuite pu¹⁴ proposer (la directive relative à la saisie et à la confiscation des avoirs¹⁵ et) la directive relative à la violation des mesures restrictives, adoptée le 24 avril 2024,

⁸ Voy. <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/individuals/>

⁹ GENOCIDE Network, Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis, 2021, pp. 22 et sv.

¹⁰ Dont la majorité n'a pas prévu d'infraction spécifique applicable à la violation ou au contournement d'une mesure restrictive.

¹¹ Sur cette question voy. le rapport rigoureux relatif à cette directive, réalisé par le Conseil fédéral de la confédération suisse (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/90825.pdf>); voy. également le contrôle de subsidiarité réalisé par le groupe de travail sur la subsidiarité du Sénat français (<https://www.senat.fr/ue/pac/EUR000008652.html>) et Alina Miron, Romain Pieri. Les "sanctions" des organisations internationales, des États et des personnes privées à l'encontre de la Russie, 2023, HAL Id: hal-05184380 (<https://hal.science/hal-05184380v1>).

¹² 8979^{ème} séance du 25 février 2022.

¹³ JO L 308 du 29.11.2022, p. 18-21; En d'autres termes, il ajoute la violation des mesures restrictives prises par l'Union européenne à la liste des « eurocrimes ».

¹⁴ En s'appuyant sur la base juridique solide que représentent les dispositions nouvelles de l'article 83 du TFUE.

¹⁵ Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoir.

dont le projet de transposition fait l'objet du présent avis et dont l'objet est de créer un standard juridique minimal et uniforme au sein de l'UE auquel les Etats membres ne peuvent pas se soustraire.

10. Les principales dispositions du Projet impliquant des traitements de données à caractère personnel figurent dans le chapitre 4 et visent à modifier la loi du 13 mai 2003 *relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'Etats, de certaines personnes et entités*. Les dispositions des chapitres 2 et 3 du Projet visent quant à elles à remplacer les dispositions pénales contenues dans les dispositions de l'arrêté-loi du 6 octobre 1944¹⁶ et la loi du 11 mai 1995¹⁷, par des renvois aux dispositions modifiées de la loi du 13 mai 2003.
11. L'Autorité constate que bon nombre de dispositions en projet sont similaires, voire identiques, à des dispositions du code de droit économique (« CDE »), au sujet desquelles l'Autorité a rendu l'avis [52/2022](#). Il est renvoyé à cet avis pour tout ce qui n'est pas expressément mentionné ci-après.

II. EXAMEN DU PROJET

II.1. Désignation des autorités compétentes¹⁸

12. L'art. 5 *nouveau* de la loi de 1995 dispose que la recherche et la constatation des contournements et infractions aux mesures restrictives « *contenues dans les arrêtés pris en exécution de la présente loi ou d'autres obligations imposées par ces arrêtés* », relèvent de la compétence des autorités compétentes désignées par le Roi, « *sans préjudice d'autres dispositions légales, des compétences (...), des autres autorités et services, (...)* ». L'art. 6 *nouveau* de la loi de 2003 contient un passage libellé de manière comparable.
13. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a indiqué :

*"Het gaat hier bijvoorbeeld om de bevoegdheden van de Gewesten inzake bepaalde goederen alsook wapens. Bijvoorbeeld de controles op en het afgeven van uitvoerlicenties voor dual-use goederen die onder beperkende maatregelen vallen. Daarnaast bijvoorbeeld bevoegdheden van de FOD Economie en de Douane voor wat betreft goederen alsook wapens. Het is inderdaad bijzonder belangrijk dat het ontwerp uitdrukkelijk bepaalt dat de bevoegdheden op grond van andere wetgeving niet aangetast worden door bevoegdheden toegekend in dit ontwerp"*¹⁹.

¹⁶ *Organisant le contrôle de tous transferts quelconques de biens et valeurs entre la Belgique et l'étranger.*

¹⁷ *Relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies* (MB 29.07.1995).

¹⁸ Pour les observations relatives à la désignation du responsable du traitement, voy. *infra*.

¹⁹ Au sujet de l'art. 6 de la loi de 2003, le commentaire précise que les « *autorités désignées en vertu d'autres dispositions légales demeurent en place, de même que les pouvoirs qui leur sont accordés. Il s'agit notamment des législations fédérales et régionales qui accordent déjà à certaines autorités et certains services le pouvoir de rechercher et de constater les infractions*

14. L'Autorité prend acte de l'importance de **préserver les compétences** octroyées par d'autres normes. L'Autorité estime donc qu'il convient de reformuler cette disposition en indiquant par exemple que « *la compétence des autorités compétentes qui seront désignées en vertu du Projet s'entend sans préjudice des dispositions légales attribuant des compétences de recherche et de constatation des contournements et infractions aux mesures restrictives à d'autres autorités et services* ».
15. A toutes fins utiles, l'Autorité précise que si, à l'inverse, cette disposition visait (non pas à préserver, mais) à **attribuer les compétences** de recherche et de constatation des contournements et infractions aux mesures restrictives contenues dans les arrêtés d'exécution de la loi de 1995 à d'autres autorités et services que ceux qui seront désignés en vertu de l'art. 6 nouveau de la loi de 2003, il y aurait lieu d'identifier clairement ces autorités et services dans le Projet.

II.2. Amendes administratives et base de licéité du registre

16. L'art. 4 *nouveau* de la loi de 1995 et l'art. 15 *nouveau* de la loi de 2003 prévoient la possibilité, pour l'autorité compétente²⁰, d'infliger une amende administrative.
17. L'Autorité présume qu'il en résultera la nécessité de constituer un **registre des sanctions administratives**. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé qu'il appartiendra à l'autorité désignée de déterminer comment ces données relatives à des amendes administratives seront conservées et traitées²¹. Il a ajouté que « *vervolgens zal dan elke autoriteit in zijn eigen wetgeving moeten nagaan of de nodige wettelijke bepalingen reeds aanwezig zijn of dat er bijkomende aanpassingen nodig zijn* ».
18. L'Autorité en prend acte mais précise que, **tant que le cadre légal relatif au traitement des données à caractère personnel relatif aux sanctions administratives par les autorités compétentes n'est pas en vigueur, tout enregistrement de ces données à caractère personnel aux fins d'infliger des sanctions administratives devra être considéré comme illicite**. Dans

et qui interviennent également dans les contrôles et la délivrance des permis » et le fonctionnaire délégué a indiqué à cet égard que les dispositions du Projet ne s'appliqueront qu'aux seules autorités **fédérales** compétentes désignées pour l'application du Projet (Il ajoute que « *bij de aanduiding van de autoriteiten zal er eerst worden nagegaan of zij al bevoegd zijn en voor welke materies en met welke bevoegdheden en verplichtingen. Er kunnen op grond van dit ontwerp enkel federale autoriteiten worden aangeduid en niet op gewestelijk niveau* »).

²⁰ Qui pourrait être qualifiée d' « autorité sanctionnatrice », puisque le renvoi à l'art. 6, al. 1^{er}, 3^o *nouveau* de la loi de 2003 revient à indiquer que des amendes administratives peuvent être infligées par l'autorité compétente désignée pour « *infliger des amendes administratives (...)* » ;

²¹ *Een dergelijk register van administratieve boetes is mogelijk. Er zal op zijn minst moeten worden bijgehouden op wie en op welk tijdstip en voor welke inbreuk een administratieve boete werd opgelegd. Dit uiteraard om te kunnen verifiëren of de inbreukpleger reeds voordien een boete kreeg opgelegd.*

Er is momenteel geen register hiervoor. De autoriteit die nog moet aangeduid worden, dient te bepalen hoe deze gegevens betreffende administratieve boetes worden bewaard en verwerkt. Het ontwerp heeft als primair doel de omzetting van richtlijn 2024/1226. Het geeft ook de algemene omkadering zonder nu reeds de details te kunnen regelen. Dit kan pas gebeuren als er op beleidsniveau beslist wordt welke autoriteiten aangeduid worden.

le cadre de la rédaction de ce cadre légal, l'Autorité recommande au demandeur de s'inspirer des travaux préparatoires relatifs à l'art. 44 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (loi « SAC »)²² et surtout de ceux relatifs à sa modification par la loi du 11 décembre 2023²³.

II.3. Agents des autorités compétentes – responsable du traitement

19. L'art. 7 *nouveau* de la loi de 2003 prévoit la désignation par le Roi des agents des autorités compétentes qui seront habilités à rechercher et constater les contournements ou infractions aux mesures restrictives.
20. Le §3 de cet article 7 *nouveau* dispose que « *dans l'exercice de leur mission relative à la recherche et à la constatation des contournements et infractions, les agents visés aux paragraphes 1^{er} et 2 sont soumis à la surveillance, selon le cas, du procureur général compétent ou du procureur fédéral, sans préjudice de leur subordination à leurs supérieurs au sein de l'administration* ». Le commentaire relatif à cet article²⁴ précise que « *ce paragraphe suit le texte de l'article XV.8 du CDE* » et qu'il est « *logique d'aligner les compétences des agents concernés et leur encadrement sur celles prévues dans le Code de droit économique* ».
21. L'Autorité ne remet pas cette logique en cause, mais estime qu'il est indispensable d'identifier la **raison pour laquelle le CDE se réfère à la surveillance du procureur général**²⁵ (ou du procureur fédéral), de la mentionner explicitement dans le commentaire de la disposition concernée et, au besoin, d'en justifier la pertinence par rapport au cas d'espèce.

²² MB 01.07.2013

²³ MB 29.12.2023 ; Voy. <https://www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/2712/53K2712006.pdf>, en particulier les commentaires relatifs aux art. 10, 12 et 24, pp. 10-17 et 26-29 ainsi que l'avis de l'Autorité n°49/2023, publié aux pp. 155 et sv.

²⁴ Qui, soit dit en passant, se réfère à la « *supervision* » et non à la « *surveillance* ».

²⁵ Ce libellé est en réalité bien antérieur au CDE (voy. le [commentaire](#) de l'art. 94 de la loi du 4 juillet 1971 sur les pratiques du commerce (qui d'après le [commentaire](#) de l'art. 69 du projet de loi sur les prix, figurait déjà dans l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays)) et figurait également dans d'autres normes (voy. par exemple <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/16730.pdf> (commentaire sur l'art. 12 du projet). Or, le fonctionnaire délégué avance une explication assez éloignée du commentaire "historique" de cette disposition (voy. *supra*) puisqu'il indique que « *dit betekent dat er een toezicht is op de wijze waarop deze ambtenaren opsporingen en vaststellingen doen. Dit is een toezicht op bijvoorbeeld de gehanteerde methodes. Zo zal de procureur-generaal kunnen ingrijpen als hij vaststelt dat er bijvoorbeeld bijzondere opsporingsmethodes worden aangewend en deze niet zijn toegestaan door een uitdrukkelijke machtiging of wettelijke bepaling.*

Deze bepaling heeft als doel de uitoefening van de toegekende bevoegdheden onder voldoende toezicht te plaatsen zonder op voorhand deze te eng te beperken. De procureur kan zijn volle bevoegdheid aanwenden om tussen te komen in de wijze waarop de aangeduide ambtenaren hun bevoegdheden van opsporing en vaststelling uitvoeren. Hij kan ook richtlijnen geven. Verder kan de procureur bijvoorbeeld vragen dat de ambtenaren onderzoek doen in een bepaald dossier of naar aanleiding van bepaalde feiten'.

Il ajoute que le procureur « *kan desgevallend vragen dat er bepaalde onderzoeken gebeuren. Maar dit kan niet een strafrechtelijk onderzoek zijn. De bevoegde ambtenaar kan enkel dergelijk bijkomend onderzoek doen met de bevoegdheden die hij heeft in het wetsontwerp'* », mais que cela n'a pas d'influence sur les données à caractère personnel susceptibles d'être enregistrées par les agents. En effet « *de bevoegde ambtenaar zal in het proces-verbaal de gegevens registreren zoals opgesomd in het nieuw artikel 7, § 6. Het is niet de bedoeling dat deze ambtenaar het strafrechtelijk onderzoek voert of persoonsgegevens registreert*

22. Cela étant dit, l’Autorité accueille bien entendu favorablement la mention d’une telle **garantie** dans le Projet²⁶. Cependant, cette disposition est susceptible d’avoir des **répercussions** en ce qui concerne l’identification du responsable du traitement, l’obligation de transparence et l’exercice de ses droits par la personne concernée. Dès lors, son libellé est trop succinct au regard des conséquences qu’elle emporte. L’Autorité estime qu’il convient d’adapter les articles 7 et 10 *nouveaux* de la loi de 2003, en vue d’y **distinguer clairement les situations** dans lesquelles les agents exercent leurs missions sous la responsabilité exclusive de leur hiérarchie, du procureur ou des deux conjointement ainsi que l’influence qu’a (ou non) l’attribution de la qualité d’officier de police judiciaire sur cette responsabilité²⁷.
23. En ce qui concerne l’obligation de transparence et l’exercice de ses droits par la personne concernée, le fonctionnaire délégué a précisé que « *dit zou via een uniek loket kunnen gebeuren die dan de verdere doorzending kan doen aan de betrokken autoriteit* ». L’Autorité estime qu’au vu de l’absence de clarté en ce qui concerne le responsable du traitement, **le guichet unique est un mécanisme indispensable qu’il convient d’ancrer dans le Projet**. L’Autorité estime par ailleurs qu’il convient de prévoir une disposition similaire à celle prévue à l’art. 5 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l’assuré social²⁸, prévoyant que « (nonobstant le droit pour l’autorité compétente de limiter temporairement l’exercice des droits de la personne concernée,) *les demandes d’informations ou d’exercice de droits adressées erronément par une personne physique concernée à une autorité non compétente pour la mesure restrictive concernée, doivent être transmises sans délai par cette autorité à l’autorité compétente. La personne concernée en est simultanément avertie* »²⁹.

II.4. Attributions de compétences spécifiques par arrêté royal

24. L’art. 7, §5 *nouveau* de la loi de 2003 délègue au Roi la possibilité d’accorder des compétences supplémentaires aux agents désignés. Du point de vue de la protection des données, cela donne lieu à une **extension des catégories de données** à caractère personnel susceptibles d’être traitées.
25. Le commentaire relatif à cet article justifie cette délégation³⁰ par la nécessité de permettre une flexibilité, car les mesures restrictives peuvent être modifiées rapidement. Le fonctionnaire délégué précise à cet égard que seuls les ministres des Affaires étrangères des Etats membres (et non les représentants

die niet direct noodzakelijk zijn voor het opmaken van het proces-verbaal of die niet noodzakelijk zijn voor het onderzoek door deze ambtenaar".

²⁶ Voy. l’avis [52/2022](#), points 31 et 32 ; voy. également l’avis de la section de législation du Conseil d’Etat n° [67.134](#), points 6 et sv. (et en particulier point 9).

²⁷ En ce sens, voy. l’avis [77/2020](#), consid. 30 et sv.

²⁸ MB 06.09.1995

²⁹ Il y aura bien entendu lieu de veiller à libeller cette disposition de manière à ce qu’elle n’engendre pas un traitement discriminatoire entre personnes physiques et personnes morales, mais l’Autorité s’en remet à la section de législation du Conseil d’Etat sur ce point.

³⁰ Dont l’Autorité constate qu’elle s’inspire également d’une disposition du CDE, dont l’Autorité avait pourtant demandé l’omission (voy. l’avis [52/2022](#), points 104 et 105).

des autorités compétentes) sont impliqués dans l'adoption de ces mesures, au niveau du Conseil européen³¹. L'Autorité en prend acte³² mais estime néanmoins qu'**il convient de respecter la règle générale de la détermination des catégories de données dans la norme de rang législatif**. Par conséquent, il convient de prévoir que les compétences supplémentaires accordées par arrêté royal ne peuvent avoir pour effet d'étendre les catégories de données à caractère personnel susceptibles d'être traitées³³.

II.5. Rapports, procès-verbaux, banques de données et communication

26. L'art. 7, §6 *nouveau* de la loi de 2003 impose la rédaction de rapports et détermine la **force probante** des procès-verbaux.
27. Pareille modification constitue une dérogation par rapport au principe général en vertu duquel, sauf disposition légale contraire, les procès-verbaux ne valent qu'à titre d'information (c'est-à-dire comme simple renseignement). Par conséquent, il appartiendra à l'auteur présumé souhaitant remettre en question les constatations contenues dans ces procès-verbaux, de le faire **moyennant la production d'un écrit ou d'un témoignage**. Cette modification est donc susceptible d'impliquer le traitement de données à caractère personnel de tiers et il convient d'en **démontrer le caractère nécessaire et proportionné** dans le Projet et ses travaux préparatoires avec le plus grand soin³⁴.

³¹ *De beperkende maatregelen worden rechtstreeks opgelegd door de Europese Raad. Het zijn de ministers van buitenlandse zaken die voor alle domeinen deze maatregelen goedkeuren in de Europese Raad. Er zijn geen vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten betrokken bij de werkzaamheden voor het opleggen van de beperkende maatregelen. Het zijn de diensten van de Europese Raad die rechtstreeks betrokken zijn.*

³² Mais relève cependant que pour les questions juridiques, financières et institutionnelles liées à la PESC, le Conseil est assisté par le groupe « [RELEX](#) », au sein duquel la Belgique est représentée par un membre de la représentation permanente belge auprès de l'Union européenne (en ce sens, voy. <https://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/3733/54K3733001.pdf>, p. 5). Or, l'art. 16 du Projet prévoit justement de charger le SPF Affaires étrangères de la coordination et de la coopération entre autorités compétentes ; En ce sens voy. également S. MATELLY et al., *Etudes de cas – Performance des sanctions internationales*, IRIS, mars 2017, *Répartition des compétences entre institutions européennes et États membres* (pp. 55 et sv.).

³³ L'Autorité s'en remet à la section de législation du Conseil d'Etat sur ce point, mais estime qu'il pourrait être envisagé de prévoir une délégation temporaire au Roi en cas d'urgence dûment motivée ainsi qu'une confirmation législative dans un délai rapproché.

³⁴ A ce sujet, voy. le [commentaire](#) relatif à l'art. 12 de la loi de 2023 modifiant la loi SAC (précitée), pp. 15 et 16, qui **justifie** la modification (« *un procès-verbal dressé par un fonctionnaire de police revêtait une valeur probante particulière jusqu'à preuve du contraire quand il était traité par le droit pénal (cf. article 62 de la loi sur la circulation routière), alors que ce même procès-verbal avait uniquement valeur d'information lorsqu'il était traité sur la base de la loi SAC*»), mais **limite la dérogation** de manière à en préserver le caractère proportionné (« *Cela ne vaut que s'il s'agit des procès-verbaux établis par la police. S'il s'agit d'un rapport administratif établi par les trois autres catégories de constatateurs chargés de constater ce type d'infraction, la constatation ne reste valable qu'à titre d'information.*

La valeur probante particulière ne s'applique pas non plus aux procès-verbaux dressés par les services de police pour des infractions autres que celles énumérées à l'article 3, 3°, de la loi SAC») et adapte le projet pour ce faire (en précisant dans le commentaire que « *même dans le cadre d'un procès-verbal ayant une valeur probante particulière, le contrevenant peut fournir des preuves contradictoires sans divulguer d'autres données à caractère personnel et sans devoir faire appel à des témoins. Afin d'éliminer tout doute, une phrase supplémentaire a été insérée dans l'avant-projet, stipulant que le contraire des constatations faites peut être prouvé par tout moyen de droit, de sorte que cela peut se faire non seulement par un écrit mais par tout moyen de droit, y compris par des témoins*»), voy. également l'avis n°[52.800](#) de la section de législation du Conseil d'Etat, points 6 et sv. et les arrêts de la cour constitutionnelle cités au point 7 de l'avis.

28. En ce qui concerne **l'enregistrement et la communication** des données contenues dans les rapports et procès-verbaux, le fonctionnaire délégué précise qu'il s'agit également de dispositions inspirées du CDE. Il ajoute :

Het verslag en het PV worden overgemaakt aan het openbaar ministerie. Indien het openbaar ministerie niet overgaat tot de vervolging dan wordt het dossier, met daarin het verslag en het PV, overgemaakt aan de autoriteit die bevoegd is om administratieve boetes op te leggen.

De rapporten en de PV's moeten worden bewaard, desgevallend in een databank. Voor wat betreft de bewaring bij het openbaar ministerie dient dit te gebeuren onder de toepasselijke wetgeving van toepassing op het openbaar ministerie. Voor wat betreft de bewaring bij de bevoegde autoriteit : het is nog niet beslist wie deze autoriteit zal zijn. Het zal deze autoriteit zijn die zal bepalen op welke wijze deze rapporten en PV's zullen worden opgeslagen.

Er kan desgevallend worden toegevoegd in het ontwerp dat deze autoriteiten de nodige regels inzake verwerking van persoonsgegevens dienen vast te stellen voor de verwerking van de verslagen en PV's.

29. Ces explications appellent les observations suivantes :

30. **Tout d'abord**, comme indiqué *supra*, l'Autorité ne peut que constater que les mesures restrictives visant des personnes physiques sont loin d'être exceptionnelles³⁵. Or, lorsque des données à caractère personnel sont traitées, le traitement de ces données dans le cadre de la recherche et des poursuites relatives à des contournements ou des infractions en matière de mesures restrictives engendre une **ingérence extrêmement importante** dans les droits et libertés des personnes concernées.

31. L'Autorité est d'avis que le fait de laisser aux autorités désignées le soin de déterminer de quelle manière les rapports et PV seront enregistrés revient à reproduire les erreurs commises préalablement à l'adoption de la loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Or, l'exposé des motifs de cette loi rappelle opportunément que « *suite à diverses évolutions législatives et jurisprudentielles tant belges qu'européennes (voir par exemple l'arrêt ROTARU c/ Roumanie de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 mai 2000 ou plus récemment, l'affaire Shimovolos c/Russie du 28 novembre 2011) visant à rendre prévisibles, pour tout un chacun, les intrusions de l'autorité dans la vie privée des individus et à délimiter clairement les conditions d'immixtion de celles-ci dans la sphère privée, (...). Il a été décidé, au vu de l'article 22 de la Constitution, de recourir à une norme de droit supérieure pour les aspects fondamentaux du traitement des données à caractère personnel par les*

³⁵ Voy. <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/individuals/>

services de police dans le cadre de l'exécution de leurs missions de police administrative et judiciaire »³⁶.

32. Effectivement, en vertu de l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" des traitements des **données enregistrées dans les banques de données des autorités compétentes** soient définis dans une norme de rang législatif. Ces éléments sont : la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s)³⁷ à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données³⁸, les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées³⁹ ou rendues accessibles, les circonstances dans lesquelles elles leur seront communiquées ou rendues accessibles ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
33. Il résulte de ce qui précède que **la gestion et le partage de l'information** (en ce compris les éléments essentiels relatifs aux registres et banques de données), **par les autorités compétentes, doivent nécessairement être encadrés dans une loi**. Cette loi peut être adoptée après la désignation des autorités compétentes, mais elle doit être adoptée avant tout traitement de données à caractère personnel. Pour ce faire, l'Autorité invite le demandeur à s'inspirer des articles 44/1 et sv. de la loi sur la fonction de police ou sur la loi du 29 mars 2024 portant création de la banque de données commune "Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation" ("T.E.R.")⁴⁰.
34. **Ensuite**, s'agissant de données appelées à servir de preuve dans le cadre de procédures administratives ou judiciaires à l'encontre des personnes concernées, il convient d'accorder une attention particulière au respect des **principes de qualité des données et de sécurité des données**. Cela implique que les données traitées doivent notamment être exactes et mises à jour, et traitées de façon à garantir une sécurité appropriée.

³⁶ Sur le parcours de ce projet de loi, qui était à l'origine un avant-projet d'arrêté royal (préparé par le « werkgroep artikel 44 »), transformé en loi après avoir constaté la nécessité d'un ancrage légal (à la suite des auditions parlementaires organisées en décembre 2009), voy. [Rapport](#) Com. Int., Doc. Sénat, 4 février 2014, 5-2366/3, 2013-2014, pp. 2 et sv. ; Rapport « [Evaluation 10 ans de réforme des polices](#) », mai 2009, pp. 45 et sv. ; P. PIETERS, " [Is er nood aan een ANG Bestuurlijke Politie?](#) ", PANOPTICON, 2009.4, pp. 84 et sv.

³⁷ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

³⁸ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que "le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation" ; Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

³⁹ Voir par exemple, Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

⁴⁰ MB 16.04.2024; Dont la cour constitutionnel vient de valider la démonstration du caractère nécessaire et proportionné de la majorité des dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel (voy. l'arrêt n°[30/2026](#)) .

35. L'Autorité estime que l'**exactitude** des données implique de prévoir une obligation légale de **distinquer** clairement les **données relatives aux suspects de celles des autres intervenants** (lorsqu'il est nécessaire et proportionné d'enregistrer les données relatives à ces derniers⁴¹). De plus, il convient de prévoir une distinction claire entre les **données relatives à des faits constatés directement par l'agent désigné et les informations rapportées ou déduites**.
36. En ce qui concerne la **mise à jour des données**, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir que des données relatives à des infractions ne pourront être traitées (et certainement lorsqu'il s'agit de les communiquer à d'autres responsables du traitement) par les autorités compétentes, que pour autant que leur caractère exact ait pu être établi par le biais d'un « *flux retour justice* » (sur le modèle de celui prévu à l'article 646 du code d'instruction criminelle⁴²).
37. En ce qui concerne la **sécurité** des données, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir que « *l'ensemble des traitements des données figurant dans les banques de données à vocation répressive des autorités compétentes, en ce compris leur enregistrement, font l'objet d'une **journalisation*** ». L'Autorité estime par ailleurs que le souci d'effectivité du principe d'exactitude des données implique de prévoir les **modalités** (en ce compris la périodicité) **du contrôle des fichiers de journalisation** dans le Projet (mais le Roi peut valablement être habilité à le faire).
38. L'Autorité rappelle, en outre, que lorsque le traitement mis en place est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques au sens de l'article 35 du RGPD – comme c'est le cas en l'espèce –, le responsable du traitement devra réaliser une **analyse d'impact**. En l'occurrence, s'agissant d'une méthodologie adéquate pour examiner la proportionnalité du traitement de données à caractère personnel envisagé par le Projet, l'Autorité estime préférable que cette analyse d'impact relative à la protection des données soit **effectuée à ce stade du processus législatif**. On ne peut en effet pas exclure que, suite à cette analyse, des prescriptions spécifiques doivent être insérées dans la réglementation.

⁴¹ L'Autorité déplore à cet égard que le Projet soit muet en ce qui concerne les dangers auxquelles sont potentiellement exposés les témoins d'infractions ou de contournements en matière de mesures restrictives.

⁴² *Les catégories d'informations extraites de décisions coulées en force de chose jugée prise par un tribunal correctionnel, une cour d'assises ou une cour d'appel et qui sont susceptibles de modifier celles enregistrées dans la banque de données nationale générale visée à l'article 44/7 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, dénommée ci-après BNG, sont communiquées endéans les trente jours à la police, selon les modalités définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.*

Les catégories d'informations extraites de décisions de non-lieu des juridictions d'instructions qui sont susceptibles de modifier celles enregistrées en BNG sont communiquées endéans les trente jours à la police, selon les modalités définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Les catégories d'informations extraites de décisions de classement sans suite pour charge insuffisante ou pour absence d'infraction, prises par le ministère public qui sont susceptibles de modifier celles enregistrées en BNG sont communiquées endéans les trente jours à la police, selon les modalités définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres ;

L'Autorité comprend que le demandeur est prêt à emprunter cette voie puisque le fonctionnaire délégué précise que "*gelet op de evoluties binnen de administraties om alle informatie-uitwisseling te laten gebeuren via beveiligde elektronische platformen, zal dit bijna zeker ook het geval zijn hier. In elk geval zullen de mechanismen aangewend door Justitie moeten worden gevolgd*". Il convient cependant de l'ancrer dans la loi.

39. Enfin, l'Autorité rappelle que la transmission des rapports et procès-verbaux aux autorités compétentes implique de prendre des **mesures techniques et organisationnelles** appropriées⁴³. Il en va de même des renseignements qualifiés de « confidentiels », visés à l'art. 11, §§2 et 3 *nouveaux* de la loi de 2003⁴⁴. Ces mesures techniques et organisationnelles doivent être détaillées dans une norme, mais le Roi peut valablement être habilité à le faire.

II.6. Protection de l'identité des agents

40. L'art. 7, §4 *nouveau* ainsi que l'art. 10, §§3 à 5 *nouveau* de la loi de 2003 permettent la pseudonymisation des données d'identification des agents des autorités compétentes⁴⁵.

41. L'Autorité constate que ces dispositions s'inspirent largement de l'art. 8 de la loi du 25 décembre 2016⁴⁶, modifiant l'art. [112quinquies](#) du Code d'instruction criminelle (CICr).

42. Sur le plan des principes, l'Autorité est généralement très **favorable à une application maximaliste du principe de minimisation des données et donc à l'anonymisation et à la pseudonymisation des données de tout citoyen.**

43. Cependant, le législateur a récemment inséré un nouvel alinéa à l'art. 4 de la LCA⁴⁷, lequel dispose qu' « *en application de la présente loi, il est tenu compte d'un principe directeur du Règlement 2016/679 qui stipule que le traitement des données à caractère personnel devrait être conçu pour servir l'humanité et que le droit à la protection des données à caractère personnel qui n'est pas un droit absolu doit être considéré par rapport à sa fonction dans la société et être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux, conformément au principe de proportionnalité* »⁴⁸. Par conséquent, l'Autorité ne peut évaluer l'impact du Projet sur la protection des données des agents concerné, sans avoir, au préalable, attiré l'attention du demandeur sur la nécessité de **démontrer que cette mesure** visant à renforcer le droit à la sécurité des agents, **est bien conciliable avec les autres droits**

⁴³ Dont la journalisation de cette communication et l'utilisation de moyens de communication électroniques sécurisés (qu'il convient de ne pas confondre avec l'utilisation du courrier électronique, qui est quant à lui à proscrire).

⁴⁴ A propos de cette notion figurant dans le CDE, voy. l'avis [52/2022](#), point 124.

⁴⁵ Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé que " *wat hier beoogd wordt in de context van het PV zijn de personen en entiteiten die onder beperkende maatregelen vallen, bijvoorbeeld Russische oligarchen of Iraanse banken, en de personen die mogelijkwys betrokken zijn met hen door bijvoorbeeld handelstransacties of financiële verrichtingen. Het zijn deze personen en entiteiten die zelf of via hun advocaten of andere handlangers de betrokken ambtenaren viseren en bedreigen*". Et que " *de ambtenaren die bedreigd worden kunnen wel via de interne diensten inzake bescherming van het welzijn binnen de administraties melding doen van dergelijke bedreigingen of andere situaties van geweld. Van dergelijke meldingen wordt door de betrokken diensten inzake preventie acte genomen en de nodige opvolging gedaan*".

⁴⁶ Loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice (MB 30.12.2016).

⁴⁷ Inséré par l'art. 2 de la loi du 25 décembre 2023 (M.B. 1.03.2024)

⁴⁸ Doc. parl., Ch., 2021-2022, DOC 55-2793/001, p. 98.

fondamentaux et notamment avec le droit à un recours effectif (et donc la lutte contre l'impunité d'agents intervenant sous pseudonyme qui commettraient des actes pouvant être considérés comme des traitements inhumains et dégradants), **comme exigé par la jurisprudence de la Cour EDH**⁴⁹.

44. Pour répondre à ces exigences, il convient que le besoin des agents des autorités compétentes soit objectivement démontré (**nécessité de la mesure**)⁵⁰, que **l'effet sur le risque d'impunité et l'efficacité en termes de sécurité** de la modification de l'art. [112quinquies](#) du CICr soit étudié, que la mesure soit entourée de **garanties** contre les abus potentiels (risque de corruption, risque d'impossibilité d'identification, etc.) et que le **caractère exceptionnel** de son application soit clairement affirmé.
45. **L'Autorité ne remet aucunement en cause le droit à la sécurité de ces agents.** D'ailleurs, l'Autorité estime que les **finalités** ayant trait à la sécurité des agents concernés sont sans aucun doute légitimes et suffisamment explicites.
46. Cependant, l'Autorité estime qu'une simple affirmation ne constitue pas une démonstration adéquate du caractère nécessaire et proportionné d'une ingérence. Il en va d'autant plus ainsi qu'il ressort d'une enquête du Comité P relative aux violences commises contre les membres des services de police bruxellois ou subies par ceux-ci⁵¹ qu'« *en service, la grande majorité du personnel dit ne pas se sentir en insécurité (...) en service. Par contre, en dehors du service, la proportion du personnel ne portant pas de signes permettant de les identifier comme policier passe à près de 40%* »⁵². La situation des agents des autorités compétentes doit donc être étudiée. S'il n'existe pas d'enquête comparable à celle réalisée par le Comité P et qu'il n'y a pas de volonté d'en commander une, l'audition de représentants syndicaux des agents des autorités compétentes pourrait être envisagée.
47. De même, près de 10 ans après la modification de l'art. [112quinquies](#) du CICr (par l'art. [8](#) de la loi du 25 décembre 2016⁵³), il ne peut être admis de reproduire cette disposition sans intégrer dans le commentaire de l'article concerné une **évaluation** empirique de l'effet de cette modification sur la sécurité

⁴⁹ Voy. en ce sens l'observation de Monsieur Ben Weyts qui recommande [à juste titre] « *de traiter cette problématique avec prudence. En effet, il s'agit en l'espèce de droits fondamentaux – le droit à la sécurité de l'agent et de son entourage personnel, d'une part, et le droit à la sécurité et à l'intégrité physique du citoyen, d'autre part* », Rapport Com. Int., Doc. parl. Ch., 53-2871/004, 20 mars 2014, p.6 (<https://www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/2871/53K2871004.pdf>); Par son arrêt [Hristovi](#) rendu le 11 octobre 2011, qui a condamné la Bulgarie pour violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁵⁰ A toutes fins utiles, l'Autorité rappelle que, comme précisé à l'occasion de son avis 97/2023 (points 86 et sv.), à elle seule, même la description succincte d'une affaire, ne peut être considérée comme une démonstration adéquate du caractère nécessaire et proportionné d'une ingérence.

⁵¹ [Dossier n° 148061/2010](#)

⁵² *Ibidem*, point 78, p. 19

⁵³ Loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice (MB 30.12.2016).

des agents, la possibilité d'identification des agents, etc.) et donc du respect, par la disposition concernée, de la condition de nécessité et du principe de proportionnalité.

48. En outre, l'Autorité attire l'attention sur la nécessité d'accorder une attention particulière à la préservation de la **confiance des citoyens** envers les titulaires de fonctions officielles et estime que le Projet devrait prévoir la réalisation d'un rapport d'évaluation périodique de la mesure. En effet, **la réalisation de statistiques et leur publication sous forme anonymisée constitue un bon moyen de démontrer l'actualité du caractère nécessaire et proportionné d'une mesure** ou, à l'inverse, son caractère inutile (et donc ni nécessaire, ni *a fortiori* proportionné), au regard des finalités visées (en l'espèce, le droit à la sécurité des agents des autorités compétentes).
49. En ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel à proprement parler, l'Autorité estime que le **responsable du traitement du registre confidentiel** visé à l'art. 10, §3 nouveau de la loi de 2003 doit être désigné.
50. L'Autorité invite le demandeur à prévoir une **journalisation** des accès au registre ainsi qu'une **durée maximale de conservation** des données permettant de relier l'identité de l'agent concerné avec le numéro qui lui a été attribué. L'Autorité ne doute pas du fait que la durée prévue sera très raisonnable, mais rappelle qu'elle doit être justifiée au regard de la possibilité de garantir un recours effectif aux éventuelles victimes d'infractions commises par ces agents.

II.7. Limitation des droits des personnes concernées

51. L'art. 10, §1^{er} *nouveau* de la loi de 2003 contient une dérogation aux droits dont bénéficient les personnes concernées en vertu du RGPD.
52. L'Autorité rappelle que toute mesure législative prévoyant des limitations aux droits de la personne concernée doit au moins contenir des dispositions spécifiques relatives aux éléments énumérés à l'article 23.2 du RGPD, à savoir :
- les finalités du traitement ou des catégories de traitements,
 - les catégories de données à caractère personnel,
 - l'étendue des limitations introduites,
 - les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites des données,
 - la détermination du (des) responsable(s) du traitement (ou des catégories de responsables du traitement),
 - les durées de conservation des données,
 - les risques pour les droits et libertés des personnes concernées et

- le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation.

53. Le Projet, vraisemblablement inspiré par les dispositions du CDE, ne devra faire l'objet que de légères adaptations pour répondre à ces exigences. Une attention particulière devra cependant être accordée aux **garanties** destinées à prévenir les abus. L'Autorité estime que l'**exercice indirect des droits** de la personne concernée, par l'intermédiaire de l'autorité de contrôle compétente, **constitue une garantie adéquate** offerte à cette personne que ses données personnelles sont traitées de manière licite, lorsque – comme c'est le cas en l'espèce - des dispositions législatives nationales limitent l'exercice direct auprès du responsable du traitement du droit de recevoir des informations. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a indiqué que *"er kan desgevallend worden toegevoegd in de bepaling dat de betrokkene de onderzoeksrechter kan vragen om deze beperking van rechten te evalueren en desgevallend toch zijn rechten kan uitoefenen"*. L'Autorité en prend acte.

II.8. Durée de conservation des données

54. L'art. 10, §6 *nouveau* de la loi de 2003 fixe la durée de conservation maximale des données à 10 ans. Le commentaire justifie ce délai par la durée des enquêtes. Or, il est prévu que le délai ne commence à courir qu'après toute une série d'événements⁵⁴ qui ne semblent pouvoir intervenir qu'après la prise d'une décision basée sur les résultats de l'enquête (et donc, par définition, après la clôture de l'enquête).
55. **Les précisions fournies par le fonctionnaire délégué ne permettent pas de justifier une durée de conservation des données de 10 ans**, débutant après la prise d'une décision fondée sur les résultats de l'enquête⁵⁵.
56. L'Autorité n'est pas opposée à la suggestion du fonctionnaire délégué visant à prévoir une conservation des données à caractère personnel pour une durée ne pouvant être inférieure à la durée pendant laquelle les droits de la personne concernée sont limités⁵⁶. Au contraire, l'exercice des droits de la personne concernée exige que les données auxquelles cette dernière a souhaité accéder ne soient pas

⁵⁴ 1° après la constatation définitive qu'aucun contournement ou infraction n'a été commise par la personne concernée ;

2° à partir du moment où une décision administrative définitive a été prise, en particulier celle visée à l'article 15 ;

3° à partir du moment où il est fait application de la transaction visée à l'article 216bis du Code d'instruction criminelle ou de la médiation pénale visée à l'article 218ter du même Code, ou de toute autre procédure judiciaire ;

4° à partir de la décision judiciaire définitive.

⁵⁵ Zoals reeds vermeld, vragen dergelijke onderzoeken veel tijd. Bijkomend zijn de beperkende maatregelen vaak voor zeer lange tijd van toepassing op dezelfde personen en entiteiten. Een aantal van deze beperkende maatregelen zijn reeds meer dan 15 jaar van kracht, en een aantal zelfs reeds meer dan 20 jaar, tegen dezelfde personen en entiteiten. Het is belangrijk om te kunnen achterhalen of dezelfde persoon of entiteit gedurende deze tijd dat de maatregelen van kracht waren reeds inbreuken heeft gepleegd. De bewaartermijn van 10 jaar kan dus zelfs in bepaalde gevallen onvoldoende zijn.

⁵⁶ Het zou zelfs aan te bevelen zijn dat in de tekst wordt toegevoegd dat de gegevens bewaard blijven gedurende minstens de volledige tijd dat de beperkende maatregelen van kracht zijn.

effacées avant de lui avoir permis d'en prendre connaissance. Cependant, cette adaptation porte sur la durée minimale de conservation et ne résout pas la question de la durée de conservation maximale des données.

57. L'Autorité estime en revanche que le délai de prescription des poursuites ou le délai endéans lequel il peut être tenu compte d'un fait pour établir la récidive pourraient (par exemple) justifier une durée de conservation pouvant éventuellement atteindre jusqu'à 10 années à partir du prononcé d'une sanction ou de la conclusion d'une transaction. Cependant, faute de démonstration convaincante, dans le Projet, de la nécessité de conserver les données après le prononcé d'une décision définitive par rapport au contournement ou à l'infraction, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir que *« sous réserve des normes particulières applicables, en particulier en matière d'archivage, les données à caractère personnel seront effacées dans un délai maximum de 2 années, à partir du prononcé d'une décision définitive par rapport au contournement ou à l'infraction »*.
58. L'Autorité précise à toutes fins utiles que **l'archivage** ne peut servir à contourner cette durée de conservation et que des **règles strictes** limitant l'accès aux archives à un nombre restreint de personnes, doivent être prévues dans le Projet (ou du moins dans une loi). La même remarque vaut pour l'accès aux fichiers de **journalisation**. Ces règles doivent être assorties de **sanctions** dissuasives (équivalentes à celles prévues pour l'accès au registre confidentiel des agents intervenant sous code) et il convient de prévoir que *« les données à caractère personnel archivées ne peuvent en aucun cas être utilisées à l'encontre de la personne concernée dans le cadre d'une procédure qui implique la prise d'une décision coercitive à son égard »*.

II.8. Demande d'informations à d'autres services de l'Etat

59. L'art. 11, §1^{er} *nouveau* de la loi de 2003 permet aux agents de demander *« à tous les services de l'Etat »* de récolter *« toutes les informations et tous les documents qui sont nécessaires à l'exercice de leurs missions »*.
60. La nécessité de revoir cette formulation en profondeur avait déjà été soulevée par l'Autorité lors de son introduction dans le CDE⁵⁷. De plus, elle coexiste avec une autre disposition, à savoir l'art. 15, §3 *nouveau* de la loi de 2003, qui dispose quant à elle que *« ces agents peuvent requérir des institutions ou services publics compétents les renseignements administratifs nécessaires pour disposer de tous les éléments leur permettant de décider en pleine connaissance de cause des suites à donner au dossier qu'ils traitent »*.

⁵⁷ Voy. l'avis [52/2022](#), points 64 et sv.

61. L'Autorité est rassurée par les précisions apportées par le fonctionnaire délégué⁵⁸. En effet - même si elles portent à croire que l'art. 11, §1^{er} a le même objet que l'art. 15, §3 de la loi de 2003 - elles semblent indiquer que l'intention du demandeur n'est pas d'imposer la collecte de données qui ne sont pas habituellement collectées par ces autres services de l'Etat (et qui sont donc susceptibles d'excéder leurs pouvoirs).
62. L'Autorité estime néanmoins, dans la lignée de son **avis 52/2022 précité**, qu'il convient :
- 1) de remplacer la possibilité de « *demander de récolter* » par celle d'« *obtenir la communication* » des données nécessaires à l'exercice de leurs missions ; et
 - 2) de préciser dans le Projet que cette communication intervient « *sans préjudice des règles régissant les missions d'intérêt public et obligations légales auxquels sont soumis ces autres services de l'Etat* »⁵⁹.
63. A défaut de reformulation, compte tenu du risque très élevé d'interprétation de ce libellé comme permettant d'imposer la collecte de données qui ne sont pas habituellement collectées par ces autres services de l'Etat, il est très probable qu'un recours en introduit devant la cour constitutionnelle, aboutisse à l'annulation de cette disposition.

II.9. Observations ponctuelles

64. L'art. 11, §3 *nouveau* de la loi de 2003 permet la communication d'informations confidentielles « *à d'autres services et institutions publics si cela est nécessaire en vue de la recherche, la poursuite et la sanction des infractions aux législations relevant de leurs compétences* »⁶⁰.
65. L'Autorité estime qu'afin d'éviter que des personnes non autorisées ne puissent prendre connaissance d'informations sensibles, il convient de **déterminer précisément** - le cas échéant via une habilitation

⁵⁸ *Het is de bedoeling dat alle pertinente informatie kan worden opgevraagd. Dit is uiteraard afhankelijk van de concrete zaak. Het is bovendien belangrijk te weten dat de beperkende maatregelen opgelegd worden door verordeningen van de Europese Unie. Deze verordeningen bepalen uitdrukkelijk dat alle natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen verplicht zijn om aan de bevoegde autoriteiten onmiddellijk alle informatie te verstrekken die de uitvoering van die verordeningen kan vergemakkelijken zoals informatie over tegoeden en economische middelen, alsook de verplichting om medewerking te verlenen aan de bevoegde autoriteiten bij de verificatie van deze informatie.*

Wanneer de bevoegde autoriteit en daaruit volgend de bevoegde ambtenaar in een onderzoek vermoedt of aanwijzingen heeft dat bepaalde informatie niet correct is of dat er mogelijke inbreuken plaatsvinden, dan moet de betrokkene reeds op grond van de Europese verordeningen zijn volle medewerking verlenen en de nodige informatie verstrekken.

⁵⁹ Secret médical ; loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ; etc. ; A défaut, la communication par l'autre service de l'Etat ne pourra pas s'analyser comme un traitement de données à caractère personnel licite (ni comme un traitement ultérieur compatible).

⁶⁰ Le fonctionnaire délégué a précisé à cet égard que "dit zal door de betreffende andere diensten en instellingen moeten worden aangetoond geval per geval, dus in een concreet dossier. De evaluatie van de noodzakelijkheid zal dus geval per geval moeten beoordeeld in de omstandigheden van de concrete zaak en feiten en wetgeving".

au Roi - quelles sont les **catégories de personnes (d'agents) qui ont accès** à quelles données à caractère personnel dites « *confidentielles* »⁶¹.

66. Conformément aux informations complémentaires communiquées à l'Autorité, il convient de préciser dans le commentaire de l'art. 16 que les « **fins stratégiques** » visent des "*doelstellingen die niet-operationeel zijn, dit wil zeggen die niet gaan over concrete dossiers. Strategische doeleinden zijn richtinggevend, die bepalen waarom en hoe bijvoorbeeld het strafrecht wordt ingezet. Ook bijvoorbeeld waar het best de middelen worden ingezet, hoe de regelgeving kan worden verbeterd, hoe fundamentele rechten kunnen worden verbeterd, welke bijkomende maatregelen nodig kunnen zijn in het beleid, enz.*".

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

est d'avis que:

1. Les art. 5 *nouveau* de la loi de 1995 et 6 *nouveau* de la loi de 2003 doivent être reformulés de manière à établir clairement qu'ils visent uniquement à préserver les compétences attribuées par d'autres normes (**considérants n°12 à 15**) ;
2. Le commentaire de l'art. 7 *nouveau* de la loi de 2003 doit mentionner les raisons pour lesquelles le CDE se réfère à la surveillance du procureur général (**considérants n°19 à 22**) ;
3. Le guichet unique est un mécanisme indispensable qu'il convient d'ancrer dans le Projet (**considérant n°23**) ;
4. A défaut de supprimer l'art. 7, §5 *nouveau* de la loi de 2003, il convient de prévoir que les compétences supplémentaires accordées par arrêté royal ne peuvent avoir pour effet d'étendre les catégories de données à caractère personnel susceptibles d'être traitées (**considérants n°24 et 25**) ;
5. Le commentaire de l'art. 10 du Projet doit démontrer le caractère nécessaire et proportionné de la modification de la force probante accordée aux procès-verbaux (**considérant n°27**) ;
6. La gestion et le partage de l'information par les autorités compétentes, doivent nécessairement être encadrés dans une loi (**considérants n°30 à 33**) ;
7. Il convient d'accorder une attention particulière au respect des principes de qualité des données et de sécurité des données (**considérants n°34 à 39**) ;

⁶¹ Le fonctionnaire délégué a précisé à cet égard que "*hier is geen officiële classificatie bedoeld. Maar de informatie is dus vertrouwelijk in de gewone zinn*".

8. L'intervention sous pseudonyme des agents implique que le besoin des agents des autorités compétentes soit démontré, que l'effet sur le risque d'impunité et l'efficacité en termes de sécurité de la modification de l'art. [112quinquies](#) du CICr soit étudié, que la mesure soit entourée de garanties, que le caractère exceptionnel de son application soit affirmé et que les éléments essentiels manquants relatifs au registre confidentiel soient déterminés (**considérants n°40 à 50**) ;
9. Les garanties destinées à prévenir les risques inhérents à la limitation des droits des personnes concernées doivent être renforcées, en particulier l'accès indirect (**considérants n°51 à 53**) ;
10. L'art. 11, §1^{er} *nouveau* de la loi de 2003 doit être reformulé (**considérants n°59 à 63**) ;
11. Le Projet doit déterminer ou habiliter le Roi à déterminer quelles sont les catégories de personnes (d'agents) qui ont accès à quelles données à caractère personnel dites « *confidentielles* » (**considérants n°64 à 65**) ;
12. Le commentaire de l'art. 16 doit préciser ce que visent les « *fins stratégiques* » (**considérant n°66**).

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