



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA220037		09.02.2023

Objet : Avis relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration

L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après le 'COC' ou 'l'Organe de contrôle').

Vu la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (M.B. du 5 septembre 2018, ci-après 'la LPD'), en particulier l'article 59 §1^{er}, 2^e alinéa, l'article 71 et le Titre VII, en particulier l'article 236.

Vu la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD').

Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après 'la LFP').

Vu la *Law Enforcement Directive* 2016/680 du 27 avril 2016 (ci-après 'la LED').

Vu la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers.

Vu la demande adressée par le ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à l'Autorité de protection des données (ci-après 'l'APD') en vue d'émettre un avis sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Vu la transmission de la demande susmentionnée, en date du 13 décembre 2022, par l'APD à l'Organe de contrôle dans le cadre du principe de 'guichet unique' (article 54/1 §1^{er} de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD')).

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans, président a.i. de l'Organe de contrôle.

Émet, le 09 février 2023, l'avis suivant.

I. Remarque préalable concernant la compétence de l'Organe de contrôle

1. À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679¹ et de la Directive 2016/680², le législateur a remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4 §2, quatrième alinéa de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD') dispose qu'à l'égard des services de police au sens de l'article 2, 2^o, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle. Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est compétent également lorsque des services de police traitent des données à caractère personnel qui ne relèvent pas des missions de police administrative et judiciaire, par exemple dans le cadre de finalités socioéconomiques ou de traitements relevant de la gestion des ressources humaines. L'Organe de contrôle doit être consulté lors de la préparation de la législation ou d'une mesure réglementaire ayant trait au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir les articles 59 §1^{er}, 2^e alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice ou *LED*). L'Organe de contrôle a dans ce contexte pour mission d'examiner si l'activité de traitement projetée par les services de police est conforme aux dispositions du Titre 1^{er} (pour les traitements non opérationnels)³ et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴. De plus, le COC est aussi chargé d'émettre des avis d'initiative, comme prévu à l'article 236 §2 de la LPD, et est investi conformément à l'article 240 de la LPD d'une mission générale d'information à l'égard du grand public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants dans le domaine du droit à la protection des données et à la protection de la vie privée.

2. En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou judiciaire, l'Organe de contrôle émet dès lors des avis soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement ou de la Chambre des Représentants, d'une autorité administrative ou judiciaire ou d'un service de police, concernant toute matière ayant trait à la gestion de l'information policière telle que régie par la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police⁵.

3. Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé 'AIG'), telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale, et de l'Unité d'information des passagers (ci-après dénommée en abrégé 'BELPIU') visée au Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, de la surveillance

¹ 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 ou « RGPD »).

² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après dénommée « directive Police-Justice » ou *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Article 4 §2, 4^e alinéa de la LPD.

⁴ Article 71 §1^{er}, 3^e alinéa de la LPD.

⁵ Articles 59 §1^{er}, 2^e alinéa et 236 §2 de la LPD.

de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel tel que visé aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police, et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois⁶.

4. L'Organe de contrôle est compétent à l'égard du Service Contentieux de l'Administration générale des Douanes et Accises en ce qui concerne les réquisitions adressées par ce service à la BELPIU dans des matières fiscales, et ce en vertu de l'article 281 §4 de la loi générale « *sur les douanes et accises* » du 18 juillet 1977, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2019 « *modifiant diverses dispositions relatives au traitement des données des passagers* ».

5. Enfin, l'Organe de contrôle est également chargé, dans le cadre de la législation sur la rétention des données et en vertu de l'article 126/3 §1^{er}, 8^e alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après 'la LCE'), telle que modifiée par la loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités (M.B. du 8 août 2022), de la validation des statistiques relatives au nombre de faits punissables et au délai de conservation pour chaque arrondissement judiciaire et chaque zone de police, une matière dans le cadre de laquelle il exerce toutes les compétences qui lui ont été attribuées par le Titre 7 de la loi du 30 juillet 2018. Il est par ailleurs également chargé, en application de l'article 42 §3, 2^e et 3^e alinéas de la LFP, du contrôle des requêtes de la Cellule Personnes disparues de la police fédérale en vue de la consultation des données relatives aux communications électroniques impliquant la personne disparue.

II. Objet de la demande

6. Dans le cadre de la fonction de guichet unique⁷, l'Organe de contrôle est informé par l'Autorité de protection des données que cette dernière a été priée de rendre un avis sur l'avant-projet de loi « *modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration* » (ci-après 'l'avant-projet'). Dans le cadre de cette procédure, l'Organe de contrôle vérifie toujours s'il peut ou doit effectivement émettre un avis. En l'occurrence, le COC estime qu'un avis est en effet requis. L'objectif de cette modification légale est d'une part de renforcer la transparence des pouvoirs publics à l'égard du citoyen et d'autre part de donner suite aux recommandations formulées par le GRECO⁸.

7. Par essence, l'avant-projet de loi prévoit principalement trois modifications :

A) l'élargissement du champ d'application personnel, notamment aux zones de police pluricommunales ;

⁶ Article 71 §1^{er}, troisième alinéa juncto article 236 §3 de la LPD.

⁷ Cf. article 54/1 §1^{er} de la LAPD.

⁸ GRECO (Groupe d'États contre la corruption) : l'organe anti-corruption du Conseil de l'Europe.

- B) la concrétisation de la publicité active, dans le cadre de laquelle il est notamment créé des obligations additionnelles en matière d'information et de communication ;
- C) l'optimisation et la clarification des motifs d'exception pouvant s'appliquer dans le cadre d'une demande de publicité passive.

8. L'avant-projet a en partie traité aux traitements policiers. Dans le cadre du présent avis, le COC limite son examen aux traitements policiers dans la mesure où ils ont ou sont susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur le fonctionnement de la police intégrée (ci-après 'la GPI') dans le contexte plus large de la gestion de l'information policière. Pour le reste, l'Organe de contrôle renvoie à l'avis de l'APD.

III. Analyse de la demande

9. L'Organe de contrôle a déjà reçu à plusieurs reprises des questions de la part de la GPI, et en particulier de zones de police locale, concernant l'applicabilité (ou non) de la loi du 11 avril 1994 « *relative à la publicité de l'administration* » (ci-après 'la loi relative à la publicité de l'administration') aux documents établis ou créés par elles. Étant donné que l'applicabilité de cette loi aux zones de police donne matière à discussion ou fait du moins l'objet de doutes, le COC est favorable à l'idée de clarifier ce point.

10. Par souci d'exhaustivité, nous précisons qu'en ce qui concerne l'applicabilité de la loi relative à la publicité de l'administration à l'Organe de contrôle lui-même, le COC n'est, en sa qualité d'organe collatéral de la Chambre des Représentants, ni une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ni une administration. Depuis qu'il a été intégré à la Commission de la protection de la vie privée de l'époque en vertu de l'ancienne loi relative aux traitements de données à caractère personnel⁹ de 1992¹⁰, l'Organe de contrôle suit donc le principe selon lequel il ne relève pas, en sa qualité d'organe collatéral du Parlement, du champ d'application de la loi relative à la publicité de l'administration. Ce raisonnement s'applique également à la nouvelle mouture de l'Organe de contrôle depuis l'entrée en vigueur de l'article 71 et du Titre 7 de la LPD.

A. Élargissement du champ d'application personnel aux zones de police pluricommunales

⁹ Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.* 18 mars 1993.

¹⁰ En particulier le chapitre *VIIter* de la loi de 1992 relative aux traitements de données à caractère personnel (articles 36*ter* à 36*ter*/14), inséré par 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, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle, *M.B.* du 28 mars 2014. La loi de 1992 relative aux traitements de données à caractère personnel a été abrogée par l'article 280 de la LPD du 30 juillet 2018.

11. Afin de ne plus limiter le champ d'application personnel de la loi relative à la publicité de l'administration aux autorités administratives visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'avant-projet remplace dans toute la loi relative à la publicité de l'administration le terme 'autorité' par le terme 'instance'¹¹.

12. Par ailleurs, l'avant-projet modifie la définition d'autorité administrative à l'article 1^{er}, 2^e alinéa, 1^o de la loi relative à la publicité de l'administration et y ajoute une énumération :

« 1^o instance administrative :

a) une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ;

b) les provinces et les communes lorsqu'elles exercent des compétences fédérales ;

c) les organismes d'intérêt public, à savoir les organismes visés par l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ;

d) les zones de police pluricommunales visées par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et leurs organes [Conseil de police et Collège de police¹²], lorsqu'ils exercent des compétences fédérales ;

e) les zones de secours visées par la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et leurs organes, lorsqu'ils exercent des compétences fédérales ;

f) les organes stratégiques du gouvernement fédéral visés par l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région ; »¹³.

À travers cette modification, l'auteur de l'avant-projet répond à la nécessité de clarifier l'applicabilité de cette loi aux zones de police locale pluricommunales lorsqu'elles exercent leurs compétences fédérales.

13. L'Organe de contrôle part du principe que le terme 'zones de police pluricommunales' a été utilisé à dessein et fait référence aux zones de police composées de plusieurs communes. Il existe cependant aussi des zones de police composées d'une seule commune (39 actuellement). En utilisant le terme 'zones de police pluricommunales', l'auteur de l'avant-projet souhaite explicitement exclure les zones de police monocommunes étant donné que les zones de police monocommunes relèvent du dénominateur 'provinces et communes', et en l'occurrence concrètement du dénominateur 'communes'. Pour autant que le COC ait bien compris l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il est indiqué de confirmer dans l'exposé des motifs qu'il en est bien ainsi.

¹¹ Exposé des motifs, p. 4.

¹² Exposé des motifs, p. 7.

¹³ Article 2, 3^o de l'avant-projet.

14. Plus fondamentalement, il convient de faire remarquer qu'il n'est pas toujours simple de déterminer si les services de police locaux (en l'occurrence les zones de police pluricommunales) 'exercent des compétences fédérales'. Ce sera sans nul doute le cas en ce qui concerne l'application de la législation fédérale relative aux missions de police administrative et judiciaire et aux aspects socioéconomiques du fonctionnement de la police. Cependant, la police locale exerce par ailleurs également des compétences locales sous l'autorité du bourgmestre, lesquelles ne dépendent pas des autorités fédérales. Il n'est pas possible de déterminer avec certitude si l'avant-projet tient compte de cet élément. Dans la pratique, il n'est par exemple pas toujours évident de faire clairement la distinction entre les documents établis dans le cadre de compétences fédérales et les documents établis dans le cadre de compétences locales. L'auteur de l'avant-projet doit si possible clarifier davantage ce point dans l'exposé des motifs.

B. Concrétisation des obligations en matière de publicité active

15. L'actuelle loi relative à la publicité de l'administration prévoit un article mettant en œuvre la publicité active :

Article 2 : « Afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des autorités administratives fédérales :

1° le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, l'organisation et les missions du service d'information fédéral et l'organisation détermine les autorités administratives fédérales tenues d'attribuer à une instance spécialisée la conception et la réalisation de l'information ;

2° chaque autorité administrative fédérale publie et tient à disposition de toute personne qui le demande un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement ;

3° toute correspondance émanant d'une autorité administrative fédérale indique le nom, la qualité, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier ;

4° tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative fédérale est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours. »

16. À travers l'ajout des articles 3/1 à 3/5 inclus, l'avant-projet crée des obligations additionnelles pour satisfaire à la publicité active. Il convient notamment de publier également des informations concernant la réglementation des compétences des services de police, concernant la politique, la prestation de services, etc. De plus, cette information doit être facile à consulter par divers canaux, atteindre un maximum de personnes, d'associations ou d'organisations, et ce de manière structurée¹⁴.

¹⁴ Articles 4-8 de l'avant-projet.

17. Dans la pratique, la plupart des zones de police et la police fédérale disposent déjà d'un site Internet, et certaines ont même une page Facebook et/ou Instagram. L'avant-projet contient cependant la formulation 'par divers canaux', ce qui présuppose l'utilisation de plus d'un canal pour diffuser l'information. Cette obligation d'informer activement le citoyen implique presque la création d'un service *Public Relations* pour chaque zone de police ou service de police, ce qui est peut-être réalisable pour les grandes zones de police, mais pas évident pour toutes. Ces obligations auront donc incontestablement un impact sur la capacité et les ressources des zones de police concernées, de sorte qu'il est recommandé d'en tenir compte.

C. Clarification des motifs d'exception pour l'accès aux documents administratifs (publicité passive)

18. Aux fins de clarifier les motifs d'exception, l'article 6 de la loi relative à la publicité de l'administration est complété de deux motifs d'exception absolument obligatoires (§2) et explique quelle procédure doit être suivie si la demande d'accès a été formulée dans des termes trop vagues (§3)¹⁵.

19. Les documents administratifs d'une zone de police contiendront souvent des informations opérationnelles sensibles, par exemple concernant le fonctionnement d'un système de surveillance par caméra ou concernant le fonctionnement interne (dont des aspects de la gestion de l'information policière) de la zone de police. Les publier ou les rendre accessibles pourrait engendrer un risque (élevé) d'atteinte à la sécurité de l'information. Dans certains cas, la police locale peut invoquer les motifs d'exception (par exemple l'ordre public, la détection de certains faits, une obligation de confidentialité imposée par la loi, etc.).

20. Dans certains cas, il convient de tenir compte également d'autres législations et l'accès peut être (en partie) refusé pour une autre raison que celles prévues dans les motifs d'exception. Si le document contient des données à caractère personnel ou des données et/ou informations policières, par exemple des enregistrements sonores et d'images ou des photos, les articles 44/1 et suivants de la LFP doivent également être appliqués. L'accès à un document constitue en effet un traitement. La LFP ne permet pas le partage d'informations policières avec (ou leur communication à) d'autres autorités, services ou personnes que ceux visés aux articles 44/11/4 et suivants de la LFP. De plus, la communication de ces informations doit respecter le principe de proportionnalité et de nécessité.

¹⁵ Article 10 de l'avant-projet.

21. En marge du droit d'accès aux documents, le droit au respect de la vie privée et les règles en matière de protection des données restent également d'application. L'article 86 du règlement général sur la protection des données (RGPD) dispose en effet que :

« Les données à caractère personnel figurant dans des documents officiels détenus par une autorité publique ou par un organisme public ou un organisme privé pour l'exécution d'une mission d'intérêt public peuvent être communiquées par ladite autorité ou ledit organisme conformément au droit de l'Union ou au droit de l'État membre auquel est soumis l'autorité publique ou l'organisme public, afin de concilier le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel au titre du présent règlement. »

22. Il convient à ce sujet de faire référence également à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, qui considère que l'accès aux documents doit être concilié avec le droit au respect de la vie privée et le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel¹⁶. La Cour est d'avis qu'il convient de mettre en balance au cas par cas l'intérêt d'autoriser l'accès à un document contenant des données à caractère personnel et l'intérêt de préserver le droit au respect de la vie privée. Dans ce contexte, la transmission des données à caractère personnel doit être examinée non seulement à la lumière de la protection de la vie privée, mais aussi en fonction de la protection des données. Par exemple, le fait que la publication de données à caractère personnel ne porte pas atteinte à la vie privée ne signifie pas automatiquement que le traitement des données à caractère personnel soit licite¹⁷. La loi relative à la publicité de l'administration prévoit déjà une exception absolument obligatoire lorsque la publication d'un document porte atteinte à la vie privée (voir l'article 6 §2, 1° de la loi relative à la publicité de l'administration), mais omet à tort de faire référence à la protection des données à caractère personnel. La loi relative à la publicité de l'administration doit elle aussi être appliquée dans le respect du RGPD.

23. Le COC recommande par conséquent de stipuler clairement dans la loi relative à la publicité de l'administration que le droit d'accès à un document ne porte aucunement préjudice à l'application des règles en matière de protection des données (et en particulier du Titre 2 de la loi sur la protection des données). À cet égard, les auteurs de l'avant-projet pourraient envisager, dans la lignée du droit à la protection des données et de la jurisprudence de la Cour de Justice, d'ajouter aux exceptions à la publicité des documents des autorités les traitements effectués dans le cadre du Titre 2 de la LPD, dès lors que les banques de données policières contiennent très souvent et même la plupart du temps des données qui ont trait à ou font l'objet d'informations et de poursuites pénales de la part du ministère public¹⁸ (ou plutôt qui ont trait à l'exercice de la police administrative ou judiciaire). Cela correspondrait aussi à l'objectif du Titre 2 de la LPD, qui transpose la *LED* et ne normalise pas explicitement le principe de transparence.

¹⁶ Cour de Justice C-439/19, Latvijas Republikas Saeima, 22 juin 2021, point 120.

¹⁷ Voir R. SAELENS, P. DE HERT, « Openbaarheid van documenten staat de bescherming van persoonsgegevens niet in de weg », note sous Cour de Justice 29 juin 2010, *A&M* 2010, éd. 5-6, 533-540.

¹⁸ Voir l'exception prévue à l'article 6 §1^{er}, 5° de la loi relative à la publicité de l'administration.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

prie le demandeur de tenir compte des remarques formulées plus haut.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 9 février 2023.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président a.i.,

(SIGNÉ) Frank Schuermans