

VERSION PUBLIQUE

CONTRÔLE TECHNIQUE

CONTRÔLE RESTREINT EFFECTUÉ PAR L'ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE CONCERNANT L'APPLICATION DE LA PROCÉDURE SAC AU SEIN D'UNE ZP DE LA PROVINCE DE FLANDRE OCCIDENTALE ET CERTAINS SERVICES FOURNIS PAR CETTE ZONE DE POLICE À LA VILLE DE X EN FLANDRE OCCIDENTALE

RAPPORT

Référence : DIO22006

POLITIONELE INFORMATIE



1. INTRODUCTION

1. Vu ses compétences en tant que service de contrôle externe et autorité de contrôle compétente pour les traitements de données par la police intégrée (GPI), l'Organe de contrôle de l'information policière ('l'Organe de contrôle' ou 'COC') a décidé d'effectuer une visite auprès d'une zone de police de la province de Flandre occidentale (ci-après dénommée 'la ZP de la province de Flandre occidentale') dans le cadre d'un 'contrôle restreint'². Le présent rapport a trait aux conclusions de l'enquête menée à l'occasion de ce contrôle concernant la communication d'informations policières aux fonctionnaires SAC de la ville de X en Flandre occidentale (ci-après dénommée 'la ville de Flandre occidentale') dans le cadre de l'application de la loi du 24 juin 2013 « *relative aux sanctions administratives communales* » (ci-après 'la loi SAC') et de la loi du 5 août 1992 « *sur la fonction de police* ».

2. LES COMPÉTENCES DE L'ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

2. La loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (LPD)³ a réformé l'Organe de contrôle de l'information policière ('l'Organe de contrôle' ou 'COC') en notamment une autorité de surveillance à part entière en plus des compétences de contrôle en matière de gestion de l'information policière prévues par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (LFP). L'article 71 §1^{er} et les Titres II et VII de la LPD décrivent les missions et les compétences du COC. Il est dans ce contexte fait référence par ailleurs aux missions de contrôle visées aux articles 44/1 à 44/11/14 inclus de la LFP, relatifs à la gestion de l'information par les services de police. L'Organe de contrôle est ainsi investi d'une mission de surveillance et de contrôle, ce qui signifie qu'en marge de la protection de la vie privée et des données, le COC prête également attention à des éléments comme l'efficacité de la gestion de l'information et de l'intervention policière. Sur la base de la réglementation susmentionnée, le COC dispose donc d'une compétence de surveillance générale à l'égard de tous les traitements opérationnels et non opérationnels de données (à caractère personnel) effectués par la GPI.

Pour ce qui est de la mission de contrôle, l'Organe de contrôle est chargé du contrôle du traitement des informations et des données visées à l'article 44/1 de la LFP, y compris celles introduites dans les banques de données visées à l'article 44/2, ainsi que de toute autre mission qui lui est confiée par ou en vertu d'autres lois.

Dans ce cadre, le COC procède à des constatations et peut avoir recours à des demandes, des recommandations, des avertissements et/ou des mesures correctrices (des injonctions contraignantes) comme « *ultimum remedium* » si le COC constate des infractions à la réglementation applicable.

¹ La version publique d'un rapport de l'Organe de contrôle ne comporte pas ou pas nécessairement tous les éléments figurant dans le rapport de base adressé aux destinataires (police, instances administratives et judiciaires). Certains éléments ou passages ont été omis ou anonymisés. Il peut y avoir diverses raisons à cela, qui peuvent être de nature légale ou être dictées par des motifs d'opportunité : la volonté de ne pas divulguer des techniques ou tactiques policières, le secret de l'enquête, le secret professionnel, le fait qu'un manquement a été résolu dans l'intervalle, etc.

² Le COC fait la distinction entre plusieurs formes de contrôle ou de supervision :

- **Contrôle global** : il s'agit d'une enquête de surveillance qui s'accompagne d'une ou plusieurs visite(s) approfondie(s) sur le terrain ou de visites où la portée de la surveillance est très large.
- **Contrôle thématique** : comme son nom l'indique, une enquête est menée sur un thème spécifique, ce qui permet à la fois une recherche documentaire et/ou des visites sur place.
- **Contrôle technique** : ces contrôles se limitent principalement à vérifier la légalité, l'exhaustivité et l'exactitude des saisies et des traitements dans les banques de données policières.
- **Contrôle restreint** : ces contrôles portent sur un ou seulement quelques (sous-)aspect(s) d'un traitement de données policières ou non policières.
- **Contrôle international** : il s'agit des éventuelles enquêtes internationales auxquelles le COC collabore.
- **Contrôle particulier** : il s'agit d'enquêtes et de contrôles dans des domaines particuliers, tels que les contrôles annuels des banques de données communes sur le terrorisme et l'extrémisme.

³ M.B. 5 septembre 2018. Elle contient également des dispositions d'application du Règlement (UE) n° 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', et de la 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 aux fins de l'exécution de sanctions pénales, et de libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après la 'directive Police-Justice' ou *LED (Law Enforcement Directive)*).

L'Organe de contrôle est en particulier chargé du contrôle du respect des règles relatives à l'accès direct à la Banque de données nationale générale (BNG) et à sa consultation directe, ainsi que du respect de l'obligation visée à l'article 44/7, 3^e alinéa de la LFP, qui oblige tous les membres des services de police à alimenter cette banque de données.

À travers un contrôle du fonctionnement, l'Organe de contrôle vérifie si le contenu de la BNG et la procédure de traitement des données et informations qui y sont conservées sont conformes aux dispositions des articles 44/1 à 44/11/14 de la LFP et à leurs mesures d'exécution.

En ce qui concerne l'utilisation de caméras non visibles, le COC agit comme une sorte de commission « MPA »⁴. Selon l'article 46/6 LFP, toute autorisation et modification de l'utilisation non visible de caméras dans les cas visés à l'article 46/4 doit être notifiée au COC, sauf lorsque l'utilisation de caméras est effectuée sous l'autorité d'un magistrat. Dans ce cadre, le COC examine si les conditions de la décision de mise en œuvre ou de la prolongation de la mesure sont remplies.

En outre, l'Organe de contrôle prend connaissance des plaintes et statue sur leur bien-fondé⁵. Les membres et les membres du personnel de l'Organe de contrôle⁶ disposent de pouvoirs d'enquête et des mesures correctrices peuvent être prises⁷.

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 portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police* », 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 « *relative au traitement des données des passagers* », de la surveillance 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 44/11/14 de la loi sur la fonction de police, et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois⁸.

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* ».

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')⁹, de la validation (ou non) 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.

Certaines décisions du COC peuvent faire l'objet d'un recours dans un délai de 30 jours devant la Cour d'Appel du lieu de résidence ou du siège social du plaignant, qui traitera l'affaire comme une procédure interlocutoire conformément aux articles 1038, 1040 et 1041 du Code judiciaire¹⁰.

3. OBJECTIF DU CONTRÔLE ET MÉTHODOLOGIE

3. Le COC a initié un contrôle restreint dans le sillage des constatations effectuées dans le cadre d'un dossier relatif à une demande d'accès indirect. Selon l'analyse réalisée par le délégué à la protection des données de la ZP de la province

⁴ Méthodes Particulières en police Administrative.

⁵ Article 240, 4^o de la LPD.

⁶ À savoir les membres du personnel du Dienst Onderzoeken / Service d'Enquête (DOSE) et du secrétariat, à savoir des juristes et des experts en TIC.

⁷ Articles 244 et 247 de la LPD.

⁸ Article 71 §1^{er}, troisième alinéa juncto article 236 §3 de la LPD.

⁹ 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).

¹⁰ Article 248 de la LPD.

de Flandre occidentale à la demande du COC, la zone de police fournit *prima facie* aux fonctionnaires SAC du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur de la ville de Flandre occidentale une série de « services d'appui » qui semblent être irréguliers ou illicites. La communication des données d'identification de la personne suspectée d'une infraction SAC par la ZP de la province de Flandre occidentale au fonctionnaire SAC communal est notamment particulièrement problématique. Il est par ailleurs ressorti de l'analyse du délégué à la protection des données que ces fonctionnaires SAC ont leurs bureaux au commissariat de police et utilisent même le réseau de la police pour le traitement du dossier administratif au niveau du fonctionnaire sanctionnateur.

Concrètement, les démarches suivantes ont été entreprises dans le cadre du contrôle restreint :

- l'annonce de l'enquête par le COC en date du 28-03-2022 ;
- le 20 mai 2022, le COC a reçu de la ZP de la province de Flandre occidentale les points de vue et un plan d'action conjoint exposant également les avis du délégué à la protection des données de la ville de Flandre occidentale ;
- le 9 septembre 2022, une visite sur place a été organisée auprès de la ZP de la province de Flandre occidentale, lors de laquelle la 'Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens'¹¹ (en abrégé 'VTC', la commission de contrôle flamande des traitements de données à caractère personnel) était présente également étant donné que les traitements effectués par les fonctionnaires SAC du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur relèvent de la responsabilité de la ville de Flandre occidentale, laquelle relève de la compétence non du COC, mais bien de la VTC ;
- le 26 septembre 2022, le COC a consulté auprès de la Direction de l'information policière et des moyens ICT (DRI) de la Direction générale Gestion des ressources et Information (DGR) de la police fédérale¹² les fichiers de journalisation des trois fonctionnaires SAC du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur, dans la mesure où il avait été fait usage du réseau de la police ;
- le 27 septembre 2022, des questions additionnelles ont été posées au délégué à la protection des données de la ZP de la province de Flandre occidentale dans le sillage des résultats de l'analyse des fichiers de journalisation.

4. CADRE JURIDIQUE

4. Bien que le COC comprenne jusqu'à un certain point l'argumentation selon laquelle cette pratique s'est installée au fil du temps, et dans la mesure où cette pratique a été effectivement appliquée, l'Organe de contrôle est d'avis que l'accomplissement indirect de devoirs d'enquête pour le fonctionnaire SAC (du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur) et la communication des données d'identification susmentionnées, ou le fait d'accorder au fonctionnaire SAC (du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur) l'accès aux banques de données policières ou aux banques de données auxquelles les services de police ont légalement accès (même s'il s'agit au minimum du Registre national et de la banque de données de la DIV), constituent une pratique **contraire** à la loi SAC, à la LFP et à la LPD dès lors qu'il s'agit de traitements illicites de données à caractère personnel.

L'Organe de contrôle souligne que tout traitement effectué par la police, dont en tout état de cause le fait d'accorder l'accès aux banques de données policières et/ou de faciliter l'accès à ces banques de données, requiert une base **légitime** (art. 33 de la LPD).

4.1. En ce qui concerne la loi 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

5. Conformément à la loi SAC, les infractions à la réglementation SAC peuvent par essence être constatées par deux catégories de constatateurs, à savoir soit par une série de fonctionnaires désignés par la commune (ci-après 'constatateur SAC'), soit par la police (fonctionnaires de police ou agents de police)¹³. Leurs compétences d'investigation découlent de la qualité du constatateur ou du verbalisant. Le constatateur SAC peut en cas de flagrant délit demander au contrevenant ayant commis une infraction SAC la présentation d'une pièce d'identité (art. 21 §3 de la loi SAC). La loi SAC ne prévoit **pas** d'autres compétences dans le cadre de l'identification du contrevenant. Le constatateur SAC a uniquement accès à la banque de données de la DIV pour la constatation d'infractions relatives à l'arrêt et au stationnement de véhicules (SAC 4 ; art. 33, 3^e et 4^e alinéas de la loi SAC – art. 10/2 du décret flamand du 16 mai 2008 « *relatif aux règlements supplémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière* »¹⁴).

¹¹ Voir à ce sujet www.overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie.

¹² Article 7, 3^o de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, *M.B.* 23.11.2006.

¹³ Abstraction faite d'encre quelques autres constatateurs, comme les gardes champêtres particuliers ou les membres du personnel de sociétés de transports publics.

¹⁴ Le décret flamand a toutefois uniquement trait à la perception des rétributions ou taxes de stationnement, et donc pas d'une amende administrative au sens de la loi SAC.

6. Lorsqu'un fonctionnaire de police constate une infraction à la réglementation SAC, il peut utiliser toutes les informations et banques de données que la LFP met à sa disposition (dont le Registre national, la banque de données de la DIV et la BNG).

7. La suite du traitement de l'infraction SAC est assurée par le fonctionnaire SAC (niveau administratif) ou par le tribunal, en fonction de la nature de l'infraction (SAC 1 à 5) et du mode de règlement choisi (administratif ou judiciaire). En ce qui concerne la procédure administrative, le fonctionnaire sanctionnateur a dans le cadre de ses compétences accès au Registre national et à la banque de données de la DIV (art. 25 §1^{er} de la loi SAC).

8. Il en découle que le constatateur SAC, si ce n'est pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement de véhicules, n'a lui-même **pas** accès au Registre national ni à la banque de données de la DIV.

L'accès à ces banques de données non policières relève exclusivement de la compétence du fonctionnaire sanctionnateur. Cependant, contrairement au constatateur SAC, le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas investi d'une compétence de constatation (il ne peut pas rechercher le suspect). Par ailleurs, l'Organe de contrôle ne lit dans la loi SAC aucune disposition attribuant au constatateur SAC ou au fonctionnaire sanctionnateur la compétence de solliciter pour l'identification du contrevenant (présumé) l'assistance ou le concours de la police, ni a fortiori imposant à cette dernière un devoir de coopération. D'ailleurs, si la police est requisée, l'autorité requérante doit procéder à une réquisition écrite en précisant la disposition légale en vertu de laquelle cette réquisition est faite (art. 8, 1^{er} alinéa de la LFP). Si une réquisition paraît manifestement illégale à la police (ce qui est le cas lorsqu'aucune base juridique ne peut être désignée), elle ne peut pas l'exécuter (art. 8/2 de la LFP).

4.2. En ce qui concerne la loi sur la fonction de police (LFP) et la loi sur la protection des données (LPD)

9. La LFP ne comporte aucune disposition explicite obligeant ou autorisant le fonctionnaire de police à identifier le contrevenant à la réglementation SAC pour le constatateur SAC et/ou le fonctionnaire sanctionnateur. Nous renvoyons au contraire aux articles 8, 1^{er} alinéa et 8/2 précités de la LFP.

10. À cet égard, la sous-section 8 de la section 12 du chapitre IV de la LFP relative à la communication de données policières n'est d'aucune aide. C'est ainsi que l'article 44/11/7 de la LFP régit la communication de données policières à une autorité de police administrative, mais cette disposition reprend « *les principes qui imposent aux services de police de transmettre le compte-rendu de leurs missions aux autorités compétentes* » (Doc. Parl. Chambre, 2013-2014, n° 3105/001, 56). Cet article n'a pas trait à la communication de données nominales, et encore moins aux finalités en vue desquelles les données peuvent ou doivent être utilisées. De plus, il est relativement clair que l'article 44/11/7 de la LFP, de par sa formulation vague et générale, ne satisfait pas aux exigences de qualité imposées par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour constitutionnelle dès lors que cette disposition détermine de manière trop peu précise ou avec une prévisibilité minimale les circonstances et conditions pour la communication de données policières à des services tiers ne faisant pas partie de la police dans le cadre de l'application de la loi SAC. La compétence d'accès tant aux banques de données policières qu'aux banques de données non policières (auxquelles les services de police ont légalement accès) doit donc se fonder sur une disposition légale suffisamment précise et claire.

11. Par ailleurs, on pourrait examiner s'il est possible d'appliquer l'article 44/11/9 §2 de la LFP, qui a trait aux données policières qui peuvent être communiquées à des tiers ne faisant pas partie de la police. Toutefois, étant donné la disposition prévue à l'article 44/11/7, il ne semble de toute façon pas qu'il y soit question des autorités de police administrative. Quoi qu'il en soit, les ministres de l'Intérieur et de la Justice n'avaient au moment de l'approbation de cette enquête de contrôle pas encore publié de liste des autorités ou organes autorisés à recevoir des données policières, comme le prévoit l'article 44/11/9 §2 susmentionné de la LFP, de sorte que cet article ne peut pas non plus constituer une base juridique valable.

12. Il découle dès lors de ce qui précède que :

- dans l'état actuel de la législation SAC, le constatateur SAC n'est en l'occurrence investi d'aucune autre compétence que celle de demande la présentation d'une pièce d'identité à un contrevenant pris en flagrant délit, étant entendu que si ce dernier refuse de coopérer, ce devoir d'enquête ne peut pas être accompli de manière indirecte pour le constatateur SAC mais peut alors être accompli par la police ;

- la police ne peut pas, ni a fortiori ne doit, consulter le Registre national, la banque de données de la DIV ou la BNG en vue d'identifier le contrevenant pour le fonctionnaire constatateur et/ou le fonctionnaire sanctionnateur dès lors que le fonctionnaire sanctionnateur SAC dispose lui-même en vertu de la loi SAC d'un accès au Registre national et à la banque de données de la DIV, ne serait-ce que dans le cadre de ses propres compétences ;
- la LFP n'offre pas de base juridique suffisante pour ces devoirs d'enquête et la communication subséquente de données à caractère personnel et informations ;
- ni le constatateur SAC ni le fonctionnaire sanctionnateur (ni a fortiori les collaborateurs du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur) n'ont sur la base de la LFP accès aux banques de données policières ou aux banques de données auxquelles la police a légalement accès, comme le Registre national ou la banque de données de la DIV.

5. CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE

A. Autres problèmes constatés

13. Dans sa première analyse, le délégué à la protection des données de la ZP de la province de Flandre occidentale identifie une série de problèmes qui, de l'avis de l'Organe de contrôle, donnent lieu aux remarques suivantes, à savoir¹⁵ :

1. La maintenance technique de la banque de données SAC (banque de données – application) est assurée par les collaborateurs IT de la zone de police (*back-up, patching, etc.*) et est aujourd'hui intégrée physiquement au réseau policier de la zone de police de la province de Flandre occidentale (historique¹⁶). Sur la base des missions et tâches dont ils sont investis, ces collaborateurs n'ont pas accès aux données à caractère personnel contenues dans la banque de données SAC.

14. Se pose donc la question de savoir si une convention de traitement des données a été conclue entre la ZP de la province de Flandre occidentale et la ville de Flandre occidentale.

2. Pour permettre l'utilisation des ressources mises à disposition et l'accès à la banque de données SAC susmentionnée (application), il a fallu créer pour les fonctionnaires SAC concernés un '*compte police.belgium.eu*'. Il a pour ce faire été attribué aux collaborateurs concernés, sous la responsabilité du chef de corps, un matricule (xxxx) leur permettant de se connecter à la banque de données SAC (application), ce qui n'était pas encore le cas au moment de la visite.

15. Se pose donc la question de savoir à quelles applications et banques de données les fonctionnaires SAC du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur ont accès (Sharepoint de la GPI, BNG, ISLP, Portal et, dans ce cas, quelles banques de données de Portal, ...).

3. L'accès proprement dit au réseau de la zone de police se limite pour les fonctionnaires SAC de la ville de Flandre occidentale essentiellement à la partie de la banque de données SAC (application).

16. Se pose donc la question de savoir ce que l'Organe de contrôle doit comprendre par « essentiellement » (voir aussi la question du point 3).

4. Cependant, pour l'identification individuelle des personnes qui sont directement impliquées dans les dossiers SAC (contrevenants, victimes), un fonctionnaire SAC du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur de la ville de Flandre occidentale se voit faciliter par la zone de police, grâce à son compte *police.belgium.eu*, l'accès aux données de la DIV et du RRN par le biais du réseau de la police (Portal).

17. L'analyse prouve donc que les fonctionnaires SAC du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur de la ville de Flandre occidentale ont illicitement accès aux banques de données par le biais du réseau de la police, et qu'il s'agit là manifestement d'une pratique qui a cours depuis des années.

5. L'identification des contrevenants au sens des infractions SAC 4 (infractions relatives à l'arrêt et au stationnement) est effectuée au sein de la zone de police par un membre du personnel de la GPI, aux fins de la poursuite du traitement des dossiers SAC par un fonctionnaire SAC du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur de la ville de Flandre occidentale au moyen de ce que l'on appelle « l'option 31 »¹⁷ (historique).

¹⁵ Dans l'énumération reprise aux points 1 à 9, le COC paraphrase les remarques du délégué à la protection des données.

¹⁶ Le délégué à la protection des données entend par là que cette situation s'est installée au fil du temps.

¹⁷ Une application qui permet d'envoyer des listes de plaques d'immatriculation belges en vrac à la DIV en vue d'obtenir les données concernant le véhicule et le titulaire.

18. Voilà qui établit une deuxième illicéité (manifestement une pratique qui a cours depuis des années).

6. Les fonctionnaires SAC de la ville de Flandre occidentale font usage d'une boîte de réception appelée pz.wvl.srtgas@police.belgium.eu, qui est intégrée dans le réseau de la police (par le truchement de l'environnement Citrix). La boîte de réception fait l'objet d'un suivi autonome de la part des fonctionnaires SAC concernés de la ville de Flandre occidentale et est utilisée pour la communication subséquente avec notamment le citoyen (historique).

19. En marge de la question de la licéité (à travers l'utilisation d'un compte '*police*', on donne de toute évidence au citoyen l'impression que tout le processus est initié et dirigé par la zone de police et donc par du personnel de police) et de l'opportunité, cela signifie également que la zone de police a accès à une boîte de réception qui ne présente du point de vue du contenu aucun rapport avec (le fonctionnement de) la police (cela signifie aussi que les collaborateurs IT de la zone de police, en leur qualité de gestionnaires techniques, peuvent donc potentiellement accéder à cette boîte de réception (?)).

20. On peut en outre s'interroger sur le principe de la finalité (et de la compatibilité du traitement) et, d'une manière plus générale, sur la politique de sécurité de l'information menée par la zone de police.

7. Documents : le '*courrier initial*' qui est rédigé par les fonctionnaires SAC à partir de la banque de données SAC (application) est pourvu du logo de la ville de Flandre occidentale. Le rapport administratif décrivant les infractions constatées par les constatateurs SAC, dont le traitement administratif est assuré par les fonctionnaires SAC du secrétariat SAC, est pourvu du logo de la police (historique).

21. Le COC renvoie à la remarque qu'il formulait plus haut pour le point 6. La présence d'un logo de police sur une constatation (rapport administratif) qui n'a absolument rien à voir avec la police est totalement injustifiable. **Il va de soi que cette pratique doit immédiatement cesser**¹⁸.

8. Le format (*look & feel*) du rapport administratif SAC est basé sur celui appliqué aux procès-verbaux qui sont établis au sein d'un service de police. Le *look & feel* des documents concernés établis par le secrétariat SAC a été mis au point au fil du temps, et ce sur la base de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (rubrique proposition de concept, qui propose notamment que l'on puisse choisir entre l'utilisation du logo de la police ou du logo de la ville) (historique).

22. Voir la remarque formulée plus haut pour le point 6.

9. Il n'a *pas encore* été conclu entre la zone de police (en sa qualité de sous-traitant) et la ville de Flandre occidentale (en sa qualité de responsable du traitement) de convention de traitement des données pour la facilitation du traitement (stockage) de la banque de données SAC (application) au sein du réseau de la zone de police et pour la maintenance (back-ups, patching, etc.) ; il n'existe pas non plus de convention entre la zone de police et la ville de Flandre occidentale pour la mise à disposition de l'espace physique dans les bâtiments de la zone de police (convention d'accès et de mise à disposition) ; il n'existe pas non plus de convention – en l'occurrence entre la zone de police et les fonctionnaires SAC de la ville de Flandre occidentale – devant garantir la confidentialité et le secret dans le cadre de la présence physique des fonctionnaires SAC de la ville de Flandre occidentale dans les bâtiments de la zone de police.

Bref, il n'a pas été conclu à ce jour de convention pour réglementer les agissements des fonctionnaires SAC de la ville de Flandre occidentale au sein de l'organisation policière conformément aux dispositions légales applicables et aux règlements internes en vigueur.

23. Il convient évidemment de remédier dans les meilleurs délais à l'absence de convention de traitement des données dans l'hypothèse où l'intention est de continuer à offrir certains services d'appui à la ville de Flandre occidentale (voire également à d'autres communes de la zone de police ?). Attendu que la ville de Flandre occidentale doit en la matière être considérée comme le responsable du traitement, la convention de traitement des données devra être conforme à l'article 28 du RGPD. Le cadre juridique applicable (pour la convention de traitement des données) dépend en effet de la finalité du traitement du responsable du traitement, et le traitement administratif d'infractions SAC par le fonctionnaire sanctionnateur est un traitement relevant du RGPD.

¹⁸ Il n'est pas impossible qu'il soit ici question d'« usurpation de fonctions » (art. 227 et suivants du Code pénal).

24. La zone de police n'a avancé aucune base juridique pour les traitements susmentionnés. Le COC ne s'en étonne évidemment pas vu que comme nous le disions, cette base juridique ne saurait exister.

25. L'Organe de contrôle adhère à l'évidence la conclusion du délégué à la protection des données de la ZP de la province de Flandre occidentale selon laquelle « *cela pourrait en effet prêter à confusion pour le citoyen et les responsables devront non seulement prendre certaines initiatives pour y remédier, mais il semble aussi indiqué qu'ils prennent des mesures pour que le système soit d'emblée conforme aux exigences légales ainsi qu'aux restrictions et obligations que ces dernières imposent (LFP, LPD, législation SAC e.a.)* »¹⁹.

B. Le plan d'action conjoint de la ZP de la province de Flandre occidentale et de la ville de la province de Flandre occidentale

26. Concrètement, la ville de Flandre occidentale propose dans le plan d'action conjoint quatre scénarios pour remédier à la situation (illicite) actuelle, dont nous résumons ci-après les scénarios 1, 2 et 4. Le **troisième scénario** revient à solliciter l'avis du COC, ce qui signifierait que le COC devrait émettre un avis sur des éléments et problèmes qui font précisément l'objet de ce contrôle restreint. Pour cette raison, ce scénario n'est pas pris en considération.

Dans le **premier scénario**, les fonctionnaires SAC du secrétariat du fonctionnaire sanctionneur resteraient établis au bureau de police de la ZP de la province de Flandre occidentale. Il serait conclu à cette fin une 'convention principale' entre la ville de Flandre occidentale et la ZP de la province de Flandre occidentale. Cette convention principale servirait de base pour la convention de traitement à conclure entre les mêmes parties. Une nuance importante à cet égard est que la ZP de la province de Flandre occidentale n'agit pas en tant que 'sous-traitant' pour le traitement administratif des dossiers SAC, ni pour les traitements effectués par le fonctionnaire sanctionneur, qui sont *de facto* assurés par les fonctionnaires SAC susmentionnés.

Le **deuxième scénario** prévoit par essence que la ZP de la province de Flandre occidentale fasse en sa qualité de sous-traitant de la ville de Flandre occidentale appel à ces fonctionnaires SAC pour le traitement administratif des dossiers SAC, tandis que ces fonctionnaires SAC conserveraient leurs bureaux auprès de la police. Vu l'absence de cadre légal, le délégué à la protection des données de la ZP de la province de Flandre occidentale ne souhaite pas prendre cette option en considération.

Dans le **quatrième scénario**, le secrétariat SAC est entièrement transféré à la ville de Flandre occidentale. Ce scénario offre la meilleure solution dans la mesure où les fonctionnaires SAC n'auraient plus de contact physique avec les fonctionnaires de police auxquels il est, comme nous l'avons vu plus haut, parfois fait appel pour identifier l'auteur des infractions SAC.

27. Pour tous les scénarios, l'utilisation de la banque de données SAC (application) devra provisoirement encore être hébergée sur le réseau de la ZP de la province de Flandre occidentale.

C. Constatations additionnelles

28. Sur la base des constatations effectuées lors de la visite sur place, des questions additionnelles ont été posées notamment concernant la portée de l'accès à certaines applications (opérationnelles) qui sont accessibles à ces fonctionnaires SAC par le biais de Portal et qui sont en principe accessibles uniquement au personnel de police (opérationnel).

29. Sur la base de ces résultats, il est clair que l'utilisation du réseau de la police par du personnel ne faisant pas partie de la ZP de la province de Flandre occidentale est problématique, bien que le contrôle par échantillonnage n'ait pas révélé d'irrégularités.

6. CONCLUSION – SUIVI – MESURE CORRECTRICE

¹⁹ Citation littérale.

30. L'Organe de contrôle salue en tout cas la réaction rapide et efficace du délégué à la protection des données de la ZP de la province de Flandre occidentale et sa détermination à régulariser la situation. Il convient également de remédier dans les meilleurs délais à un certain nombre de pratiques manifestement illicites qui ont été identifiées plus haut. Il va ensuite falloir œuvrer à la conformité légale dans l'hypothèse où la ZP de la province de Flandre occidentale souhaite encore fournir certains services d'appui à la ville de Flandre occidentale (ou à d'autres communes de la zone de police) dans le cadre des constatations SAC effectuées par des personnes ne faisant pas partie du personnel de la ZP de la province de Flandre occidentale.

31. À la lumière de ces constatations, lues conjointement avec les solutions proposées dans le plan d'action, le COC est d'avis que seuls les scénarios 1 et 4 entrent en ligne de compte, le scénario 4 étant évidemment la meilleure solution possible, à savoir l'intégration totale (physiquement et techniquement) des fonctionnaires SAC au sein des services de la ville de Flandre occidentale. Si toutefois l'on optait pour des raisons pertinentes pour le scénario 1, la ZP de la province de Flandre occidentale devra veiller à ce que les fonctionnaires SAC soient physiquement séparés du (des) service(s) opérationnel(s), et à ce que les fonctionnaires SAC n'aient évidemment en aucune manière accès au réseau opérationnel de la police.

Suivi

32. Le COC comprend que les mesures techniques et administratives à prendre par la ZP de la province de Flandre occidentale (et par la ville de Flandre occidentale) prendront un certain temps pour remédier à la situation illicite qui s'est installée au fil du temps.

Il n'en demeure pas moins qu'il y a lieu de faire preuve de la diligence nécessaire pour éliminer rapidement les irrégularités actuelles. L'objectif est de parvenir au résultat souhaité – à savoir des traitements de données à caractère personnel conformes au cadre légal de la part de la ZP de la province de Flandre occidentale – sans que le COC ne doive (à court terme) prendre des mesures contraignantes.

Cela signifie que le COC a décidé de placer le dossier « en suivi » et de tenir compte d'une certaine période de tolérance. Concrètement, cela signifie que la ZP de la province de Flandre occidentale informera au fur et à mesure le COC de l'évolution des démarches entreprises et du planning prévu. Dans l'hypothèse où l'évolution des mesures à prendre par la zone de police viendrait à prendre un retard inacceptable ou inexplicable, le COC se verra cependant dans l'obligation de prendre formellement les mesures correctrices contraignantes qui s'imposent.

L'Organe de contrôle planifie une première évaluation de l'évolution du dossier le 28/02/2023.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle,

prie la zone de police de la province de Flandre occidentale,

Requête

Le COC prie la zone de police de la province de Flandre occidentale de lui faire parvenir pour le 28/02/2023 au plus tard un premier aperçu de l'état d'avancement du plan d'action visant à remédier aux manquements constatés.

ordonne la mesure correctrice suivante à l'égard de la zone de police de la province de Flandre occidentale

Vu les articles 71, 221 §1^{er} et 247, 3^o de la LPD,

Mesure correctrice

Vu les constatations énoncées aux points 13 à 25 inclus, à savoir :

- que la zone de police de la province de Flandre occidentale ne peut pas, ni a fortiori ne doit, consulter le Registre national, la banque de données de la DIV ou la BNG en vue d'identifier le contrevenant pour le fonctionnaire constatateur et/ou le fonctionnaire sanctionnateur sans qu'une base juridique justifiant cette consultation ne soit démontrée, dès lors que le fonctionnaire sanctionnateur SAC dispose lui-même en vertu de la loi SAC d'un accès au Registre national et à la banque de données de la DIV, ne serait-ce que dans le cadre de ses propres compétences ;
- la LFP n'offre pas de base juridique suffisante pour ces devoirs d'enquête et la communication subséquente de données à caractère personnel et informations ;
- ni le constatateur SAC ni le fonctionnaire sanctionnateur (ni a fortiori les collaborateurs du secrétariat du fonctionnaire sanctionnateur) n'ont sur la base de la LFP accès aux banques de données policières ou aux banques de données auxquelles la police a légalement accès, comme le Registre national ou la banque de données de la DIV.

Rappel à l'ordre la zone de police de la province de Flandre occidentale étant donné que ces traitements sont le résultat d'une violation de l'article 33 de la loi du 30 juillet 2018 « *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* » et de la loi du 5 août 1992 « *sur la fonction de police* » dès lors que ces traitements sont effectués sans aucune base légale ou juridique.

* * * * *

Dit pour droit que pour le calcul des délais imposés pour le respect de la mesure correctrice, il y a lieu de prendre comme date de transmission du présent rapport définitif de l'Organe de contrôle la date de sa transmission plus deux jours ouvrables.

L'Organe de contrôle rappelle la possibilité, pour la zone de police, d'introduire un recours auprès de la Cour d'appel du ressort du domicile ou du siège du demandeur dans les 30 jours de la décision définitive de l'Organe de contrôle (article 248 §1^{er}, premier alinéa, et §2 de la LPD).

Ainsi décidé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 28 novembre 2022.

Copie :

- au Procureur du Roi de Flandre occidentale
- au Président du Collège de police de la ZP de la province de Flandre occidentale

Pour l'Organe de contrôle,

Koen Gorissen
Membre-conseiller
SIGNÉ

Frank Schuermans
Membre-conseiller
SIGNÉ

Philippe Arnould
Président
SIGNÉ



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE
ORGANE DE CONTROLE DE L'INFORMATION POLICIERE

