



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 97/2023 du 16 juin 2023

Objet: demandes d'avis concernant

- 1) un avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (ci-après « T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (CO-A-2023-144) et**
- 2) un projet d'arrêté royal relatif à la banque de données commune T.E.R. (CO-A-2023-145)**

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

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

Vu l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (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 du Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et de la Mer du Nord, Monsieur Vincent Van Quickenborne (ci-après « le demandeur »), reçue le 13.04.2023 ;

Émet, le 16 juin 2023, l'avis suivant¹ :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un avant-projet de loi portant création de la banque de données commune T.E.R. (ci-après « la BDC ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après, « le Projet de loi ») ainsi qu'un projet d'arrêté royal relatif à la BDC (ci-après, « le Projet d'AR »).
2. Il est précisé que seules les nouveautés sont explicitées et commentées dans l'exposé des motifs. En ce qui concerne les dispositions existantes, transférées sans modification de fond, il est renvoyé aux justifications qui sous-tendaient leur adoption figurant dans les travaux préparatoires de la loi du 27 avril 2016 relatif à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme² et aux rapports au Roi des AR d'exécution précités.
3. A l'occasion de l'introduction de sa demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que l'avis de l'APD était uniquement demandé au sujet de la participation des services, qui ne relèvent pas de la compétence du COC et du Comité R, « *au fonctionnement de la BDC* ». Par conséquent, même lorsque cela n'est pas expressément mentionné dans le présent avis, il y a lieu de considérer que les observations de l'Autorité ne sont à prendre en compte que « *pour autant que les traitements de données à caractère personnel prévus par une version modifiée de ces projets impliquent toujours des services autres que ceux relevant de la compétence du COC et du Comité R* ».

a) Concernant la BDC

4. Le projet de loi entend transposer les dispositions de la loi sur la fonction de police (ci-après « LFP ») relatives aux BDC³ dans une loi spécifique et y intégrer, pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, « *un maximum d'éléments* » contenus, à ce jour, dans les arrêtés d'exécution.

¹ La liste des principales abréviations figure en annexe du présent avis

² DOC 54-1727/001 et suivants

³ Créées par l'AR du 21 juillet 2016 relatif à la BDC « Terrorist Fighters » et par l'AR du 23 avril 2018 relatif à la BDC « Propagandiste de haine »

5. L'art. 3 du projet de loi dispose que la BDC « *permet le traitement commun, par tout ou partie des services de base⁴ et des services partenaires⁵, des données à caractère personnel et des informations relatives aux missions de prévention et de suivi du terrorisme et de l'extrémisme, lorsqu'il peut mener au terrorisme (...)⁶, de ces services, chacun dans le cadre de ses compétences légales* ».
6. Par rapport à la situation actuelle, les projets entendent (1) supprimer les accès dont disposaient jusqu'à présent l'Autorité Nationale de sécurité et de la Commission permanente de la police locale (ci-après « la CPPL »), (2) mentionner (et *de facto* étendre) les droits d'accès du service des Cultes et de la Laïcité et l'administration de la Trésorerie - qui figuraient jusqu'à présent dans un AR - dans la loi, (3) étendre les accès du service des Douanes et accises et du Centre de Crise (mais, en ce qui concerne ce dernier, uniquement pour les détachés de la police et de la Sûreté de l'Etat (ci-après « la VSSE ») au sein de la BELPIU⁷ et de l'Unité ETIAS⁸) et (4) créer de nouveaux droits d'accès au profit des services d'Aide à la Jeunesse des Communautés française et germanophone.
7. Seuls les services de base auront la possibilité de « *créer une entité* » ou fiche d'information⁹ (d'initiative ou sur proposition d'un service partenaire) au sujet de laquelle, après validation par l'OCAM, tous les services de base et les services partenaires disposant d'un droit d'écriture¹⁰, communiqueront et enregistreront les données (non classifiées) dont ils disposent. Il est expressément prévu que ces fiches d'informations peuvent être communiquées à des destinataires « *non partenaires* » (par exemple le bourgmestre)¹¹.

⁴ A savoir l'OCAM, la police intégrée (ci-après « la GPI ») et les services de renseignement et de sécurité (art. 2, 2^o). Le commentaire de l'article précise qu'« *il s'agit de services répressifs ou d'analyse qui travaillent directement en première ligne avec les entités et les finalités T.E.R. ou dont le travail d'analyse porte sur ces entités et, qui sont conséquemment susceptibles d'avoir le plus de données relatives à ces entités ou de détecter prioritairement une nouvelle entité T.E.R.* ».

⁵ A savoir les « unités opérationnelles » du Centre de Crise national du Service public fédéral Intérieur ; la Direction Générale Sécurité et Prévention du Service public fédéral Intérieur ; la Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires du Service public fédéral Justice ; la Direction générale Affaires Consulaires du Service public fédéral Affaires étrangères ; le Ministère public ; la Cellule de Traitement des Informations Financières ; la Direction générale de l'Office des Etrangers du Service public fédéral Intérieur (ci-après « l'OE ») ; l'Administration générale des douanes et accises du Service public fédéral Finances ; le service des cultes et de la laïcité du Service public fédéral Justice ; l'Administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances ; dans le cadre de leurs missions légales d'accompagnement judiciaire et de la surveillance d'auteurs d'infractions, l'Administration générale des Maisons de Justice de la Communauté Française, le département Maison de Justice du Ministère de la Communauté Germanophone, l'Agence flamande pour la Justice et le Maintien, l'Administration générale de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté Française, le service d'Aide à la Jeunesse de la Communauté germanophone et l'Agence flamande Grandir Opgroeien.

⁶ *Au sens de l'article 8, 1^o, b) et c) de la loi du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité*

⁷ L'Unité belge d'information des passagers (Passenger Information Unit ou PIU) visée au chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers

⁸ Également appelé BelENU, instituée par le Règlement UE 2018/1240

⁹ Notamment au sujet d'une personne physique

¹⁰ En vertu du projet d'AR, sur les 11 services partenaires énumérés par l'art. 2 du projet de loi, seuls la DG Sécurité et Prévention, la DG Affaires Consulaires et le Service des cultes et de la laïcité sont limités à une interrogation (de type hit/no hit) de la BDC. Tous les autres disposent d'un droit d'écriture.

¹¹ Art. 24 du projet de loi

8. Les données relatives à la santé (physique et mentale) et des données relatives à la dangerosité d'une personne enregistrées dans la BDC peuvent également être communiquées par les services de base aux professionnels des soins de santé¹².
9. Le projet prévoit également une possibilité d'interconnexion d'autres banques de données « opérationnelles » d'un service de base ou d'un service partenaire ou avec une source authentique (par exemple le Registre national ou la DIV), afin de permettre une alimentation automatisée de la BDC par les données de sources authentiques ou la détection de hits par le croisement automatisé des données de la BDC avec les banques de données opérationnelles des services de base et des services partenaires¹³.
10. L'art. 3 du projet de loi mentionne la création d' « une » BDC. A cet égard, l'Autorité relève que la mention, dans la loi, du caractère unique de la BDC est une nouveauté par rapport au libellé des textes qu'il entend remplacer¹⁴ et à la compréhension du COC, du Comité R¹⁵ et du Conseil d'Etat¹⁶. L'Autorité présume qu'il s'agit de la concrétisation de la « piste à suivre » annoncée dans le Rapport au Roi accompagnant le projet d'AR du 20 décembre 2019¹⁷. Quoiqu'il en soit, ceci (de même que

¹² Art. 6, §2 du projet de loi

¹³ Art. 9 du projet de loi ; Pour un exemple de mise en œuvre de techniques, telles que *l'intersection d'ensembles privés*, permettant à une organisation A de vérifier quelles personnes de sa liste se trouvent dans une banque de données d'une organisation B, voy. Roel Peeters, Andreas Pashalidis : Privacy-Friendly Checking of Remote Token Blacklists. IDMAN 2013, Policies and Research in Identity Management - Third IFIP WG 11.6 Working Conference, IDMAN 2013, London, UK, April 8-9, 2013. Proceedings pp. 18-33. <https://www.esat.kuleuven.be/cosic/publications/article-2303.pdf>

¹⁴ La sous-section 7bis de la LFP sous laquelle figurent les dispositions relatives à la BDC est intitulée « *Des banques de données communes* » et les AR font référence d'une part à « *la banque de données commune Terrorist Fighters* » (ci-après « BDC FTF ») (AR du 21 juillet 2016) et, d'autre part à « *la banque de données commune Propagandistes de haine* » (ci-après « BDC PH ») (AR du 23 avril 2018) ; Voy. également le Rapport au Roi du projet d'AR BDC PH disposait que « *même si les **finalités spécifiques de la banque de données Propagandistes de haine**, ainsi que les données et informations y enregistrées, diffèrent de celles de la banque de données Terrorist Fighters*, la banque de données Propagandistes de haine poursuit le même grand objectif qui est de lutter contre le terrorisme [...] ».

¹⁵ L'exposé des motifs du projet de loi précise : « *contrairement à ce qu'indique l'Organe de contrôle de l'information policière (C.O.C.) et le Comité permanent R dans leur rapport 2020, la banque de donnée commune 'Propagandiste de haine' ne constitue pas une banque de donnée commune distincte de la banque de donnée commune 'Terrorist fighters'* » ; Ce besoin de clarification pose d'autant plus question qu'en vertu de l' [Art. 44/11/3bis](#), §3 LFP, les responsables du traitement doivent déclarer la création d'une BDC au COC et au Comité R

¹⁶ A l'occasion de l'avis n°62.629/2 - 62.630/2, rendu le 31 janvier 2018 sur deux projets d'AR, l'un modifiant l'AR BDC FTF et l'autre relatif à la BDC PH, la section de législation du Conseil d'Etat indiquait qu' « *il y a lieu d'examiner le **choix de l'auteur du texte de multiplier les banques de données liées à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme pouvant mener au terrorisme** puisqu'à côté de la banque de données commune Terrorist Fighters « T.F. » (projet n° 62.629/2) est envisagée la création d'une nouvelle banque de données commune qui concerne les « Propagandistes de haine » (projet n° 62.630/2) » (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62629.pdf>, p. 15)*

¹⁷ « (...) Force est de constater que le Conseil d'Etat a raison lorsqu'il évoque d'une part le manque de justification quant à la nécessité d'avoir deux arrêtés royaux distincts pour les Terrorist Fighters et les Propagandistes de haine et d'autre part la difficulté de savoir si les données concernant les E.P.V. et les personnes condamnées pour terrorisme doivent être traitées dans l'arrêté royal relatif au terrorist fighters ou aux propagandistes de haine. Fondamentalement, il s'agit d'une seule banque de données, articulée autour des différentes catégories de personnes qui peuvent y être traitées. Cependant, vu d'une l'urgence de pouvoir disposer d'une assise légale pour traiter les données concernant les E.P.V. et les personnes condamnées pour terrorisme et d'autre part la période d'affaires courantes, les auteurs ont décidé de joindre ces deux nouvelles catégories dans l'arrêté royal relatif au Terrorist Fighters, qui reprend le plus grand nombre de catégories de personnes traitées dans le cadre des banques de données communes. A terme, une fusion de l'Arrêté royal Terrorist fighters et de l'Arrêté royal propagandistes de haine est donc la piste à suivre » (Rapport au Roi Arrêté royal du 20 décembre 2019 modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters et l'arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine, https://etaamb.openjustice.be/fr/arrete-royal-du-20-decembre-2019_n2019031161.html).

l'énumération dans la loi de tous les services ayant accès à la BDC¹⁸) ne constitue pas pour autant un modification anodine puisque, par exemple, le service des cultes et de la laïcité, qui n'avait jusqu'à présent légalement accès qu'à la seule BDC PH¹⁹ (en vertu de l'AR du 23 avril 2018)²⁰, disposera désormais d'une base légale pour accéder à « toute » la BDC.

11. Par ailleurs, à la lecture de ces modifications et du nombre de services, « *centralisés* » dans le projet, ayant accès à la BDC, un doute subsiste quant au sort que le demandeur entend réserver à l'ensemble des « **47 services partenaires** » ayant accès à la BDC dont il est question dans le Rapport d'activité 2019 du Comité R²¹. L'Autorité estime qu'il convient de clarifier ce point.
12. L'Autorité souligne enfin que son prédécesseur en droit – la Commission de la protection de la vie privée – ont rendu de nombreux avis sur des projets de normes législatives et réglementaires relatives à la BDC²². Bien que la compétence de l'Autorité soit aujourd'hui²³ limitée par la compétence du COC et du Comité R, l'Autorité y renvoie pour les aspects qui ne sont pas couverts par le présent avis.

b) Concernant les Task Forces Locales

13. Il est par ailleurs prévu que les données à caractère personnel des personnes concernées (couvertes par la notion d'« *entité* », susmentionnée) devront être consultées par les services de base et les services partenaires en vue de la (1) la concertation coordonnée entre les services de base et les services partenaires, (2) la nécessité stratégique, tactique ou opérationnelle de traiter en commun des données à caractère personnel et des informations pour exercer les missions respectives des services de base et des services partenaires, (3) l'aide à la prise de décisions par les autorités administratives

¹⁸ A propos de laquelle l'exposé des motifs précise qu'elle est réalisée « *dans un souci de centralisation et de lisibilité* »

¹⁹ Et non aux données que la BDC (F)TF était censée contenir

²⁰ Un rapport des Comités R et P, sur les services d'appui de l'OCAM, indique à ce propos : « *Au cours de l'audition du 10 juillet 2020, le service des cultes et de la laïcité nous a indiqué avoir un accès complet à la BDC, et donc avoir la possibilité de l'alimenter. Cependant il s'est avéré qu'il n'y a aucune base légale leur permettant cet accès complet (ils n'ont accès légalement qu'à la BDC PH par interrogation directe). Cet accès complet est pourtant nécessaire selon eux, afin qu'ils puissent consulter directement la BDC dans le cadre de leurs compétences. Ils avancent essentiellement deux arguments pour expliquer ce choix d'un accès complet :*

-le service des cultes et de la laïcité doit avoir la possibilité d'alimenter la BDC si cela s'avère pertinent (p. ex. les personnes morales non encore intégrées dans la BDC mais qui pourraient l'être)

-les recherches effectuées mensuellement ne sont pas possibles avec un système de « HIT, NO HIT ».

Début novembre 2020, le service laïcité et cultes a précisé qu'ils travaillaient actuellement avec l'OCAM afin de régulariser leur accès complet à la BDC. En attendant, il a été décidé de réduire leur accès à la BDC à un HIT – NO HIT. Ils ont donc toujours accès à l'entièreté des entités de la BDC à ce stade car la police fédérale, gestionnaire technique de la BDC, ne peut diviser ces accès sur le plan technique » (Enquête de contrôle sur les services d'appui de l'OCAM l'AR du 17 août 2018, note 51, p. 24

(<https://www.comiteri.be/images/pdf/enquetes/2%20F%20TO%202020%20278%20Nouveaux%20services%20dappui%20OCAM.pdf>)

²¹ Voy. https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2019.pdf, p. 89

²² Avis n°57/2015 du 16 décembre 2015, n°31/2016 du 29 juin 2016, 4/2018 du 17 janvier 2018 et 5/2018 du 17 janvier 2018 également.

²³ Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2019 modifiant diverses dispositions relatives à la gestion de l'information policière (MB 19.06.2019)

ou à la prise de décisions de police administrative ou judiciaire et (4) l'analyse, l'évaluation de la menace et le suivi, en ce compris la prise de mesures, des entités enregistrées dans BDC et l'analyse, l'évaluation et le suivi du phénomène du terrorisme et de l'extrémisme lorsqu'il peut mener au terrorisme sur base d'une évaluation de la menace.

14. C'est dans cette optique que l'exposé des motifs précise que « *l'objectif est aussi, dans le cadre de la stratégie T.E.R.²⁴, de mettre l'accent sur la nécessaire concertation entre professionnels de la sécurité à propos des données contenues dans la banque de données commune T.E.R. lesquels doivent notamment s'entendre sur l'opportunité de la prise de mesures lorsqu'une entité est enregistrée dans la banque de données commune* ». Le projet de loi entend rencontrer cet objectif à travers les dispositions du chapitre 3 consacré à la concertation au sein des Task Forces Locales (ci-après « TFL »).

II. Examen

II.1. Principes de prévisibilité et de légalité

15. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41²⁵ du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale²⁶ et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement²⁷ doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle.

Ingérence

16. En ce qui concerne le degré d'ingérence, l'Autorité relève que le projet présente une **ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées** et ce, pour les raisons suivantes :

²⁴ Cette stratégie, annoncée par l'OCAM le 8 septembre 2021, est l'actualisation du Plan d'Action Radicalisme (Plan R – publié en 2005 et actualisé une première fois en 2015) et sa transformation en une note stratégique Extrémisme et Terrorisme (<https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extrémisme-et-Terrorisme.pdf>)

²⁵ "41. Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée « Cour de justice ») et de la Cour européenne des droits de l'homme".

²⁶ Art. 6.1.c) du RGPD.

²⁷ Art. 6.1.e) du RGPD.

- le traitement porte sur des « *données sensibles* » au sens des articles 9 et 10 du RGPD ;
- le traitement de données à caractère personnel a lieu à des fins de contrôle et/ou de surveillance ;
- le traitement de données à caractère personnel implique le croisement ou la combinaison de différentes informations concernant la personne concernée issues de deux (ou plusieurs) opérations de traitement de données effectuées à l'origine pour des finalités différentes et/ou par différents responsables du traitement, d'une manière telle qui outrepassé les attentes raisonnables de la personne concernée ;
- le traitement de données à caractère personnel est susceptible de concerner des personnes vulnérables²⁸ (notamment des mineurs, des réfugiés, demandeurs d'asile ou migrants, des personnes présentant des troubles mentaux, ...) ; et
- le traitement de données à caractère personnel complique l'exercice d'un droit par les personnes concernées.

17. L'Autorité souligne en outre que la participation de nouveaux acteurs a pour effet (et même pour objet) d'augmenter la quantité de données à caractère personnel traitées et de permettre la combinaison de ces données, engendrant par voie de conséquence une aggravation de l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées.

18. Par conséquent, en vertu de l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" des traitements **relatifs aux données enregistrées dans la BDC ET aux données communiquées à l'occasion des concertations en TFL** soient définis dans une norme de rang législatif. Ces éléments sont : la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s)²⁹ 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 données³⁰, les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de)

²⁸ Il est question de personnes vulnérables lorsqu'il existe un « (...) *déséquilibre des pouvoirs accru qui existe entre les personnes concernées et le responsable du traitement, ce qui signifie que les premières peuvent se trouver dans l'incapacité de consentir, ou de s'opposer aisément au traitement de leurs données ou d'exercer leurs droits* » (S. Wattier et M. Nihoul, « Chapitre 1 - La protection de la personne en situation de vulnérabilité par le droit des libertés publiques dans l'environnement numérique » in H. Jacquemin et M. Nihoul (dir.), *Vulnérabilités et droits dans l'environnement numérique*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 14 et sv.).

²⁹ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

³⁰ 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.

destinataires auxquels les données seront communiquées³¹, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

Délégation au Roi

19. L'article 22 de la Constitution interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même quelles sont les intrusions qui peuvent restreindre le droit au respect de la vie privée³². Dans ce contexte, une délégation au Roi « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* »³³.
20. En l'espèce, le projet de loi habilite notamment le Roi à déterminer les catégories d'entités (c'est-à-dire notamment les catégories de personnes concernées) à propos desquelles les données sont traitées (art. 6), les finalités de l'interconnexion (c'est-à-dire les finalités d'un traitement de données à caractère personnel) et les catégories de données à caractère personnel interconnectées (art. 9, §1^{er}, al. 2), d'autres missions (c'est-à-dire potentiellement d'autres finalités de traitement) de la TFL (art. 33, §2, *in fine*) et les modalités d'exercice des droits de rectification, d'effacement ou d'accès (indirect) (art. 40).
21. S'agissant d'éléments essentiels du traitement, l'Autorité estime que les dispositions du projet d'arrêté (et les éléments correspondant du Rapport au Roi) doivent figurer dans le projet de loi (et dans le commentaire des articles concernés) et que, par conséquent, les délégations contenues aux articles 6, 9, 33 et 40 du projet de loi doivent être expressément limitées aux modalités d'exécution des éléments essentiels qui doivent quant à eux être déterminés par la loi.

³¹ 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.

³² Avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi « *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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, Doc. parl* Chambre, 54-3185/001, p 121-122.

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'Etat :

- Avis n° 26.198/2 donné le 2 février 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 11 décembre 1998 « *transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil 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* », *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 49-1566/1, p. 201.
- Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 22 août 2002 « *portant des mesures en matière de soins de santé* », *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2125/2, p. 539.
- Avis n° 37.765/1/2/3/4 donné le 4 novembre 2004 sur un avant-projet devenu la *loi-programme* du 27 décembre 2004, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1437/2.

³³ Voir aussi Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

Remarque particulière relative à la journalisation

22. L'art. 8 du projet de loi porte sur la journalisation des traitements relatifs aux données figurant dans la BDC. Le commentaire de cet article précise que cette disposition est une version modifiée de l'art. 44/4, §2, al. 2 LFP, en ce que l'énumération des traitements qui doivent faire l'objet d'une journalisation est exhaustive. L'Autorité est favorable à une telle énumération exhaustive, mais constate que l'art. 8, §1^{er} du projet de loi habilite le Roi à déterminer « *d'autres types* » de traitements pour lesquels les fichiers de journalisation sont établis. A cet égard, compte tenu de la volonté d'exhaustivité manifestée par le demandeur, l'Autorité estime qu'il convient d'omettre cette habilitation et de prévoir que « *l'ensemble des traitements des données figurant dans la banque de données communes, en ce compris leur enregistrement, font l'objet d'une journalisation* ».
23. L'Autorité constate que l'énumération figurant à l'art. 8, §1^{er} est muette quant à la journalisation de « *l'extraction* » des listes (visée à l'art. 26, §1^{er}) par les services ayant un droit de lecture, pour un « *traitement interne* ». Cette disposition prévoit en outre que cette extraction - que l'Autorité comprend comme la possibilité de copier les données de cette liste - doit être effectuée par un membre du personnel titulaire d'une habilitation de sécurité « *secret* ». L'Autorité précise que le contrôle du respect de cette condition implique de lier la possibilité d'une extraction par ces services à l'existence d'une obligation légale de journalisation de cette extraction (opposable à ces services³⁴).
24. Le commentaire de l'art. 8 précise par ailleurs que « *la collecte* » est remplacé par « *l'enregistrement* » pour s'adapter à la « *réalité IT* ». L'Autorité comprend que cet argument signifie en réalité que la BDC ne collecte pas (et non pas que c'est un système informatique et son fonctionnement qui détermine la manière dont un texte de loi doit être libellé³⁵). En ce sens, sous l'importante réserve qu'il y a lieu de se placer du point de vue du responsable du traitement et non de la banque de données³⁶, l'Autorité estime que cet argument est admissible. Toutefois, l'effectivité du principe d'exactitude des données repose en grande partie sur la possibilité de vérifier le respect de la réglementation relative à la protection des données dès la collecte de ces données (et sur le lieu de celle-ci). L'Autorité estime donc qu'il y a lieu de prévoir que la collecte des données susceptibles d'être enregistrées dans la BDC doit avoir été journalisée. Les normes organiques des services disposant d'un droit d'écriture devront donc être modifiées en ce sens.
25. L'Autorité estime par ailleurs que ce même souci d'effectivité implique de prévoir les modalités (en ce compris la périodicité) du contrôle des fichiers de journalisation dans le projet et dans les normes

³⁴ Sur cette question voy. *infra*

³⁵ Ce qui ne serait bien entendu pas admissible

³⁶ Sur cette question voy. *infra*

organiques des services partenaires pour les traitements « locaux » (mais le pouvoir Exécutif peut valablement être habilité à le faire).

26. **Dans la perspective d'une modification des normes organiques des services partenaires**, comme il sera davantage explicité lors de l'analyse des dispositions relatives aux responsables du traitement, il convient de noter que le respect du principe de légalité implique également d'être attentif à l'adéquation des finalités des traitements prévus, par rapport à la **compétence du législateur**³⁷. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'en cas de nouvelle réforme de l'Etat, la licéité du traitement des données enregistrées dans la BDC (et/ou leur communication) est susceptible d'être affectée jusqu'à l'adoption d'un accord de coopération.

II.2. Finalités

27. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, 28, 2° et 75, 2° LTD, un traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Par ailleurs, en vertu de l'article 6.3. du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD et de l'article 22 de la Constitution, la finalité doit être formulée de manière suffisamment explicite et précise pour que les personnes concernées connaissent clairement les raisons exactes qui ont conduit au traitement de leurs données à caractère personnel. À la lecture de cette finalité, celles-ci doivent pouvoir déduire quels traitements de données sont nécessaires pour l'atteindre.
28. L'art. 3 du projet de loi contient la **finalité générale** des traitements de données prévus par le projet, à savoir « *la lutte, la prévention et le suivi du terrorisme et de l'extrémisme, lorsqu'il peut mener au terrorisme* ». Cette disposition précise également que cette finalité est poursuivie par les services de base ET les services partenaires, « *chacun dans le cadre de ses compétences légales* ».
29. L'art. 5 du projet de loi énonce les **4 finalités spécifiques** « *de la BDC* ». Il s'agit de la (1) la concertation coordonnée entre les services de base et les services partenaires, (2) la nécessité stratégique, tactique ou opérationnelle de traiter en commun des données à caractère personnel et des informations pour exercer les missions respectives des services de base et des services partenaires, (3) l'aide à la prise de décisions par les autorités administratives ou à la prise de décisions de police administrative ou judiciaire et (4) l'analyse, l'évaluation de la menace et le suivi, en ce compris la prise de mesures, des entités enregistrées dans BDC et l'analyse, l'évaluation et le suivi du phénomène du

³⁷ Sur la question de (l'absence de) compétence de l'autorité fédérale pour imposer des obligations à toutes les autorités ayant accès aux banques de données communes, y compris celles relevant des entités fédérées, voy. l'avis de la Section de législation du conseil d'Etat n°59.515/2 du 6 juillet 2016 rendu sur un projet d'arrêté royal „relatif à la banque de données commune foreign terrorist fighters et portant exécution de certaines dispositions de la section Irebis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police”, points 2.2. à 2.3.3. (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59515.pdf>)

terrorisme et de l'extrémisme lorsqu'il peut mener au terrorisme sur base d'une évaluation de la menace.

30. Tout d'abord, l'Autorité répète la demande formulée dès 2015 par la CPVP, à savoir que les nécessités stratégiques, tactiques et opérationnelles soient distinguées les unes des autres et décrites précisément dans la loi ou un arrêté d'exécution³⁸.
31. En outre, l'Autorité rappelle qu'elle est favorable à la détermination des finalités d'une banque de données (ou d'un registre), mais qu'il n'en demeure pas moins que le respect de l'article 5.1.b) du RGPD (de même que des art. 28, 2° et 75 LTD) impose la **détermination des finalités des traitements** de données à caractère personnel (dont l'enregistrement dans une banque de données spécifique constitue un exemple parmi d'autres). Par conséquent, il y a lieu de distinguer les finalités liées à la création d'une banque de données, des finalités des différents traitements réalisés par chacun des services relativement à ces données (collecte, concertation en TFL, enregistrement dans la BDC, communication à d'autres services, transferts internationaux, etc...).
32. En ce qui concerne la collecte, il sera simplement renvoyé (dans le commentaire) aux législations organiques des services de base et des services partenaires. En revanche, il devra être démontré (dans le commentaire de l'art. 6), pour chacun des services disposant d'un droit d'écriture, en quoi la finalité de chacun des traitements ultérieurs de ces données est compatible avec la finalité pour laquelle elles ont été collectées.
33. En ce qui concerne les traitements ultérieurs réalisés par les services partenaires, l'art. 6, §2, 2° du projet de loi permet le traitement des données opérationnelles policières, contenues dans la BDC, « *qui sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des missions* [de prévention et de suivi du terrorisme et de l'extrémisme, lorsqu'il peut mener au terrorisme (...)] de ces services, chacun dans le cadre de ses compétences légales] *et des finalités* [de la BDC] », par les services de base et les services partenaires disposant d'un droit de lecture³⁹.
34. L'Autorité précise que la détermination des catégories de données à caractère personnel relatives aux entités contenues dans la BDC qui sont accessibles de manière licite, c'est-à-dire communicables aux services partenaires (ou même la simple interrogation de la BDC) dépend à la fois de l'existence d'une base légale pour la communication ET des finalités propres de ces services partenaires. En d'autres termes, quelles que soient les limitations techniques du support d'enregistrement⁴⁰, **l'enregistrement**

³⁸ Avis 57/2015, *op. cit.*, point 54

³⁹ A noter qu'en vertu du projet d'AR, seuls la DG Sécurité et Prévention, la DG Affaires Consulaires et le Service des cultes et de la laïcité sont limités à une interrogation (sous forme de hit – no hit) de la BDC, alors que tous les autres disposent d'un droit de lecture.

⁴⁰ Voy. l'exemple mentionné *supra* concernant le service des cultes

dans la BDC ne peut aboutir à ce qu'un service traite (ne fut-ce qu'en consultant) des données à caractère personnel qu'il ne serait pas autorisé à traiter en vertu de ses finalités propres.

35. Par conséquent, soit (1) les finalités de traitements auxquelles leurs lois organiques les soumet leur permettent déjà d'avoir accès à ces données (dans ce cas, il convient de faire référence aux normes applicables et de préciser dans le commentaire de l'art. 6 que la disposition en projet se limite à prévoir une modalité technique de communication), soit (2) le projet entend prévoir une nouvelle finalité d'accès pour ces services (dans ce cas, il convient de le prévoir expressément, d'en justifier le caractère nécessaire et proportionné ET de prévoir une modification des lois organiques concernées en ce sens), soit enfin (3) le demandeur considère que la communication actuelle, par exemple sous forme de simple avis (favorable ou négatif), de rapport de police ou de demande de prise de mesures est trop limitée et entend l'étendre (et dans ce cas, outre l'adaptation des lois organiques respectives, il convient de dûment démontrer le caractère nécessaire et proportionné de l'augmentation de la quantité de données communiquées).
36. Le cas échéant et, pour autant que le caractère nécessaire et proportionné d'une telle communication et/ou de tels accès soient démontrés, le projet devra prévoir une adaptation (valable pour le futur) des normes organiques des services dont la finalité n'est actuellement pas libellée d'une manière à permettre un traitement ultérieur compatible.
37. L'Autorité précise que les finalités de ces accès par les services partenaires doivent être déterminées **pour chaque catégorie de donnée**. Il ne peut en effet être question, comme le libellé actuel de l'art. 6, §2, 2^o du projet de loi permet de le craindre, de communiquer le tout⁴¹ et de laisser aux autorités destinataires la responsabilité de sélectionner ce qu'elles ont le droit de consulter. A titre d'exemple, le libellé du projet doit permettre de comprendre que des catégories particulières de données ne peuvent en aucun cas être communiquées (ou rendues accessibles) à l'Administration générale de la Trésorerie ou que la présence d'une entité.
38. L'Autorité précise à toutes fins utiles que **ne peuvent être considérées comme légitimes**, des finalités liées à la **facilité** pour les services de base (qui, par exemple, en échange de la communication de données excédant de très loin celles que les services partenaires sont habilités à traiter pour les

⁴¹ Le rapport du Comité R confirme cette impression en mentionnant que « *pour les services de renseignement, l'intérêt des BDC est de pouvoir retrouver en un seul endroit toutes les informations dont disposent leurs partenaires et diffuser, par un canal unique, les informations non classifiées dont ils disposent* » (Comité R, Enquête de contrôle sur le suivi par les services de renseignement et de sécurité belges des détenus condamnés pour terrorisme et/ou identifiés comme radicalisés pendant et après leur détention, 31 mai 2022, p.18 (https://www.comiteri.be/images/pdf/enquetes/TERRO_PRISON_UNCLASS_FR.pdf)); Sur l'opportunité d'avoir recours à l'*intersection d'ensembles privés*, voy. la note de bas de page n°13 (*supra*)

besoins de leurs missions, ne devraient plus communiquer des listes⁴² ou recevraient automatiquement les données relatives aux entités, sans avoir à les collecter auprès des services partenaires)⁴³, ni à un **impact budgétaire**⁴⁴.

39. L'Autorité rappelle au passage que la fixation de limites ou l'énonciation, dans l'exposé des motifs, de circonstances dans lesquelles un traitement serait constitutif d'un détournement de finalité constitue une bonne pratique, en particulier lorsque – comme c'est le cas en l'espèce – l'ingérence est particulièrement importante ou que les risques de détournement de finalité sont élevés.
40. En ce qui concerne l'**interconnexion** visée à l'art. 9 du projet de loi, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir que l'interconnexion de la BDC avec des sources authentiques en peut en aucun cas permettre à des autorités ne disposant pas d'un accès légal à ces sources, de se voir accéder aux données contenues dans ces sources authentiques. Cette précaution, requise par le choix de la centralisation plutôt que par la mise en place d'un système de type banque-carrefour⁴⁵, s'inscrit également dans l'optique selon laquelle la fixation de limites ou l'énonciation, dans l'exposé des motifs, de circonstances dans lesquelles un traitement serait constitutif d'un détournement de finalité constitue une bonne pratique.

Observations relatives aux TFL

41. Les art. 31 et sv. du projet de loi prévoient (ou modifient) les traitements de données effectués lors des concertations en TFL. Même si ces dispositions appellent certaines observations, l'Autorité tient à préciser qu'elle **accueille très positivement l'encadrement législatif des traitements de données effectués lors des concertations en TFL.**
42. En ce qui concerne les finalités des traitements, l'art. 31 du projet de loi dispose que les traitements de données à caractère personnel pertinentes, sont échangées au sein d'une ou plusieurs plateformes de concertation créées auprès de chaque arrondissement judiciaire, appelée TFL, « en vue d'assurer

⁴² Voy. le rapport des Comités R et P, sur les services d'appui de l'OCAM indiquant que « *précédemment, chaque mois, l'OCAM envoyait une liste de personnes établies comme prédicateur de haine au Service des Cultes et de la Laïcité (DGWL). Le Service comparait cette liste avec les états de traitements des ministres du culte et des délégués du Conseil Central Laïque. A présent, le Service a accès à la Banque de données commune* » (*op. cit.*, p. 24)

⁴³ Voy. le rapport du Comité R indiquant que « *pour les services de renseignement, l'intérêt des BDC est de pouvoir retrouver en un seul endroit toutes les informations dont disposent leurs partenaires (...)* » (Comité R, Enquête de contrôle sur le suivi par les services de renseignement et de sécurité belges des détenus condamnés pour terrorisme..., *op. cit.*, p. 18)

⁴⁴ La Cour de justice estime en effet « *que le manque de ressources allouées aux autorités publiques ne saurait en aucun cas constituer un motif légitime permettant de justifier une atteinte aux droits fondamentaux garantis par la Charte* » (CJUE, 1^{er} août 2022, C-184/20, OT c. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, §89)

⁴⁵ Dont l'Autorité ne prétend pas qu'il ne serait pas critiquable

l'enrichissement des données à caractère personnel et informations relatives aux entités ainsi que le suivi et la prise de mesures à l'égard des entités validées dans la [BDC] ».

43. Alors que l'art. 31 du projet de loi semble⁴⁶ mettre l'accent sur la finalité d'enrichissement de la BDC, à la lecture du commentaire, l'Autorité comprend que cette disposition entend davantage, dans un contexte *post* affaire Conings⁴⁷, prévoir une obligation d'échange « *loyal* » de données (classifiées ou non), concernant « *ce phénomène particulièrement sérieux* », en provenance de services tenus d'alimenter la BDC ou non. Le caractère accessoire de l'enrichissement de la BDC semble confirmé par le passage du commentaire en vertu duquel « *ces informations sont classifiées ou confidentielles, elles ne pourront être mentionnées dans le rapportage des task force locales* »⁴⁸.
44. Le libellé actuel de l'art. 31 revient à justifier un traitement de données (l'échange) par un autre traitement de données (l'enregistrement). Il convient donc de reformuler cette disposition en veillant à l'aligner sur son commentaire (par exemple abandonnant la logique « *des banques de données* », c'est-à-dire en considérant l'enregistrement dans la BDC comme l'un des traitements susceptibles d'être réalisés pour les finalités de la concertation en TFL).
45. Le commentaire introductif du chapitre 3 précise que « *le résultat de cette concertation est transmis à l'autorité compétente pour décider de la mesure en question* » et le commentaire de l'art. 31 ajoute que « *services sont tenus de n'échanger que les données à caractère personnel et les informations qu'ils ont le droit de traiter dans le cadre de leurs missions* »⁴⁹.
46. Les finalités de la communication de données aux services invités à participer aux TFL, en vertu de l'art. 32 du projet de loi, doivent être libellées de manière à ce qu'à la lecture de celles-ci, il soit possible aux personnes concernés, mais aussi aux participants, de savoir si l'invitation des « *services invités* » se limite à leur demander de communiquer les données en leur possession et/ou à prendre certaines mesures ou si (et, le cas échéant, dans quelles circonstances) les finalités des traitements de données effectués dans le cadre des TFL, en combinaison avec les missions et le « *need to know* » des services invités justifie que certaines catégories de données (devant à tout le moins être déterminables) soient communiquées aux services invités.
47. Il conviendra également de déterminer clairement si les TFL sont des **plateformes de concertation organisées en application de l'art. 458 ter CP**. En effet, si tel est le cas, l'ensemble du chapitre 3 devra être revu en vue d'y déterminer la finalité de manière précise (et d'y démontrer *in concreto* le

⁴⁶ Sans doute en raison du fait qu'il ouvre le Chapitre 3 intitulé « *Enrichissement des données relatives aux entités et suivi d'une entité validée dans la banque de données commune T.E.R.* »

⁴⁷ Sur cette question, voy. l'analyse de proportionnalité, *infra*

⁴⁸ En d'autres termes, elles ne pourront pas être enregistrées dans la BDC préalablement à leur déclassification

⁴⁹ La version néerlandaise dispose " *zijn ertoe gehouden enkel de persoonsgegevens en de informatie uit te wisselen waarvoor zij het recht hebben ze te verwerken in het kader van hun opdrachten*"

caractère nécessaire et proportionné des traitements envisagés)⁵⁰. **Le cas échéant, compte tenu de l'importance des adaptations requises, l'Autorité souhaite que le projet adapté lui soit à nouveau soumis pour avis avant son adoption.**

Finalité du droit de communiquer certaines catégories de données à caractère personnel couvertes par le secret professionnel⁵¹

48. L'art. 19, al. 3 du projet dispose que « *l'article 458 du Code pénal ne peut être invoqué lorsque les services de base ou les services partenaires exercent leur droit d'écriture dans la banque de données commune T.E.R. conformément à la présente section* ». Le commentaire de cet article précise que « *les services de base ou les services partenaires qui alimentent la banque de données commune T.E.R. par le biais de leur droit d'écriture ne peuvent se voir opposer l'article 458 du Code pénal relatif à la violation du secret professionnel dans ce contexte* ». L'Autorité déduit du commentaire que cette disposition ne vise pas à empêcher les services d'invoquer le secret professionnel pour s'opposer à l'alimentation de la BDC, mais à permettre que l'alimentation ne puisse jamais être considérée comme une violation du secret professionnel.
49. Si cette interprétation est exacte, cela revient à créer une nouvelle exception légale au secret professionnel et il serait souhaitable que le projet modifie le Code pénal en vue d'y introduire cette nouvelle typologie d'exception. Le cas échéant, il conviendrait cependant de **renoncer à la logique des banques de données**. En effet, en soumettant l'exception au seul « *exercice du droit d'écriture* » par les services de base ou les services partenaires⁵² et en s'abstenant de déterminer des conditions précises à l'application de cette exception, le projet risque d'avoir pour effet que même les informations dont la communication serait totalement inutile pour les finalités mentionnées à l'art. 3 du projet de loi, ne soient plus révélées aux intervenants soumis au secret professionnel par crainte de leur révélation. Par ailleurs, une définition claire de la finalité du droit de communiquer certaines catégories de données à caractère personnel couvertes par le secret professionnel, est une mesure protectrice de la personne concernée, mais également du professionnel participant⁵³. Il convient donc de veiller, lors de la reformulation du commentaire de l'art. 19, à ce que, à la lecture de la disposition, une

⁵⁰ Voy. à ce sujet, les observations formulées par l'Autorité à l'occasion de son avis n°254/2022 du 1^{er} décembre 2022 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-254-2022.pdf>); Concernant l'analyse de la proportionnalité, voy. *infra*

⁵¹ L'Autorité rappelle qu'indépendamment du secret professionnel, l'alimentation de la BDC doit reposer sur une obligation légale émanant d'un **législateur compétent** pour édicter une obligation opposable aux autorités concernées.

⁵² Ce qui, pour prendre une analogie, revient à considérer qu'un véhicule d'urgence ne peut jamais être considéré comme commettant une infraction au Code de la route

⁵³ A la lecture de cette finalité, le praticien devrait être à même de répondre aux questions du type de celles soulevées par le prof. Jacques Fierens et figurant dans les actes de la journée de réflexion du 30 janvier 2018 intitulée « *Le secret professionnel en danger – la concertation de cas en question* », pp. 21 et 22 (https://www.liquedh.be/wp-content/uploads/2018/11/Etude_LDH_DOSSIER_458TER_avril_2018.pdf); Sur cette question voy. également les nombreuses observations formulées par l'Autorité à l'occasion de son avis n°254/2022 du 1^{er} décembre 2022 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-254-2022.pdf>)

interprétation susceptible d'engendrer de telles conséquences négatives pour le fonctionnement d'une institution que le secret a vocation à protéger, puisse être écartée.

50. Si l'exception au secret professionnel entend répondre à la problématique soulevée par le décès du policier Thomas Monjoie⁵⁴, il y a surtout lieu de déterminer ce que le destinataire de l'information couverte par le secret professionnel a la possibilité et/ou l'obligation de faire avec les données communiquées. En effet, si la personne est considérée comme dangereuse par les services de police, cette information ne peut servir qu'à justifier auprès du personnel médical, le fait pour les services de police de rester sur les lieux en vue de veiller à la protection du personnel médical. Si, indépendamment de la dangerosité, il s'agit de communiquer au personnel de santé des éléments sur base desquels des troubles psychologiques ont pu être suspectés (telles des déclarations en vertu desquelles l'intéressé soulait s'en prendre à des policiers), il convient de déterminer l'obligation à laquelle le personnel médical serait soumise sur base de ces informations. En effet, d'une part, la personne ayant communiqué le secret peut délier le confident nécessaire de son obligation, et d'autre part, dans cette affaire, le personnel médical ne s'est pas opposé à l'internement volontaire. Il n'a simplement pas eu le temps de prendre en charge l'intéressé, laissé sans surveillance, avant sa disparition de la salle d'attente⁵⁵. Par conséquent, la finalité du traitement de donnée envisagée par le demandeur, dans un cas de figure tel que celui-là, doit être précisée, de manière à permettre d'en démontrer le caractère nécessaire et proportionné.
51. En outre, l'Autorité constate que, dans son libellé actuel, cette disposition ne s'applique qu'aux confidentiels nécessaires d'informations couvertes par un secret auquel l'art. 458 est applicable (par opposition au secret de l'instruction⁵⁶, au devoir de réserve ou aux obligations de secret trouvant leurs sources dans les statuts ou même dans un contrat⁵⁷ dont la conclusion serait une condition établie par la loi⁵⁸ en vue de permettre la réalisation de certaines tâches ou d'accéder à certaines données).
52. Par ailleurs, au sein de la liste des services partenaires, seuls certains intervenants au sein des services de l'aide à la jeunesse, des Maisons de justice et le personnel de santé et intervenants sociaux employés par l'OE sont susceptibles d'être concernés par l'obligation de secret visée à l'art. 458 CP.

⁵⁴ Dont il est question dans l'exposé des motifs (p. 6) ; Sur cette question, voy. Com. Justice et Intérieur, 14 novembre 2022, Com. 929, pp. 2 et sv.

(<https://www.lachambre.be/doc/ccra/pdf/55/ac929.pdf>)

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 7 et sv.

⁵⁶ Dont il est d'ailleurs spécifiquement question à l'alinéa suivant

⁵⁷ Qu'il s'agisse d'un contrat de travail ou d'un NDA

⁵⁸ En conséquence de quoi un simple raisonnement en termes de hiérarchie des normes aboutirait à vider de son sens l'obligation légale

Cependant, les concernant, l'art. 458 CP s'oppose à la communication des informations couvertes par le secret à leur direction qui, elle, n'est pas soumise au secret professionnel (et ne violerait donc aucune obligation de secret en alimentant la BDC). Par conséquent, si l'intention du demandeur et d'appliquer cette disposition à d'autres intervenants et/ou autorités, il conviendra de préciser, dans le commentaire de l'article 19, lesquelles et de quelle manière.

53. Concernant le secret professionnel des participants à une concertation en **TFL**, l'Autorité s'étonne du fait qu'alors que l'avant-dernier alinéa l'art. 32, §1^{er} du projet de loi prévoit expressément la possibilité pour d'autres services, organes ou instances, d'être invité à participer à une TFL, aucune dérogation à l'art. 458 CP se soit prévue. Le cas échéant, il sera veillé à définir clairement la **finalité du droit de communiquer** certaines catégories de données à caractère personnel couvertes par le secret professionnel. En effet, comme le rappelle le Collège des procureurs généraux (à propos des CSIL)⁵⁹, « *celui qui viole son secret professionnel parce qu'à l'occasion de la concertation, il confie des secrets qui ne concernent pas les infractions pour lesquelles la concertation a été organisée peut (...) être pénalement poursuivi. (...) Il faut par conséquent veiller à ce qu'une éventuelle communication de secrets intervienne toujours dans le cadre du but postulé et conformément aux modalités fixées de la concertation* »⁶⁰. Il en résulte que **les données des participants sont susceptibles d'être traitées à des fins répressives**. Bien entendu, les éléments constitutifs de ces traitements figurent dans le Code d'instruction criminelle. Néanmoins, l'Autorité estime que le projet devrait attirer l'attention des professionnels participants quant à la possibilité d'un traitement de leurs données pour une telle finalité.

Finalités de traitement des données archivées

54. Le commentaire de l'art. 4 précise que « *contrairement à ce qui est actuellement prévu dans la loi sur la fonction de police, la phrase « sans préjudice de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives » a été supprimée car la référence est déjà faite à l'article 7 où elle est plus pertinente. En effet, la loi relative aux archives intervient bien au moment de l'archivage et de la suppression des données à caractère personnel et constitue même une exception au principe de suppression »*. L'art. 7, §2, al. 1 du projet de loi ne prévoit cependant pas que l'archivage interviendra « conformément à la loi du 24 juin 1955 relatives aux archives. La mention de cette loi n'intervient qu'à l'alinéa 2 qui prévoit qu' « à l'issue de

⁵⁹ Voy. *infra*

⁶⁰ COL 04/2018 du 15 mars 2018, p.14 (https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/col04_2018_casusoverleg_fr.pdf); la circulaire recommande par ailleurs de veiller « à ce que l'attention de tous les participants à la concertation ait été attirée là-dessus avant d'entamer la concertation » ; En ce sens, voy. également la note de clarification de l'OCAM sur la CSIL-R, p. 6 (https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/note_clarification_CSIL-R-web.pdf) ainsi que l'avis n°163 du 1^{er} octobre 2018 du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse, p. 6 (https://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=b76aa4435faee9de86302b2c3552dd127cbb0a21&file=fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Documents/CCAJ/Avis_163-CCAJ-Avant-projet_de_decret_concertation_de_cas-041018.pdf)

ce délai, ces données et informations sont supprimées, sans préjudice de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ».

55. Il en résulte que ces données, qui doivent être archivées « *au maximum 30 ans après le dernier traitement* » (art. 7, §1^{er}) et dont les finalités de traitement sont notamment « *le traitement des antécédents dans le cadre d'une enquête judiciaire ou de renseignement de terrorisme et d'extrémisme pouvant mener au terrorisme* » (art. 7, §2, 2^o), restent entre les mains du responsable du traitement sous une forme permettant l'identification⁶¹.
56. Alors que le mécanisme de cet archivage *sui generis* (également préconisé par la CPVP⁶²) était rendu intelligible par les explications figurant à son sujet dans les travaux parlementaires relatifs à la loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière⁶³, la transposition de ces dispositions dans ce nouveau projet de loi permet difficilement d'apprécier le caractère légitime du traitement des données archivées.
57. Compte tenu du fait qu'en faisant précéder la suppression des données par une longue période d'archivage (qui elle-même, fait suite à une longue durée de conservation⁶⁴), certaines données à caractère personnel archivées pourront être conservées sous une forme permettant leur identification dans les archives de la BDC après leur suppression par le responsable du traitement à l'origine de leur collecte. Il en résulte la nécessité, concernant la finalité d'archivage, de (à tout le moins) intégrer une référence aux travaux préparatoires de la loi de 2014, dans le commentaire de l'art. 7 et, concernant la finalité du traitement des données archivées, d'en démontrer le caractère légitime au regard

⁶¹ Seul le résultat de l'exploitation des archives pour la finalité d'appui à la définition et à la réalisation de la politique de sécurité en matière de terrorisme et d'extrémisme pouvant mener au terrorisme est anonymisé (art. 7, §2, al. 3, 5^o), sans même que la stratégie d'anonymisation soit précisée en commentaire

⁶² Avis 57/2015, *op. cit.*, point 63

⁶³ Loi 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 (MB 28.03.2014), voy. Doc. Parl. Ch., 4 novembre 2013, 53-3105/001, pp. 8 et sv. (<https://www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/3105/53K3105001.pdf>)

⁶⁴ Sauf pour les entités en « *pré-enquête* », définies comme des entités qui n'entre pas, au moment de leur enregistrement dans la BDC, dans les critères pour être considérée comme de telles entités et qui sont archivées (et non effacées) après 6 mois

du constat « *alarmant* » du COC⁶⁵ relatif à la qualité d'une autre banque de données gérée par le gestionnaire de la BDC et de la jurisprudence pertinente⁶⁶.

58. L'Autorité constate que les art. 4, 24, 46 et surtout l'art. 28⁶⁷ du projet de loi font référence à de possibles traitements ultérieurs. L'Autorité se contente de rappeler à ce propos que les données à caractère personnel ne peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec les finalités pour lesquelles elles ont été collectées. A l'occasion de son arrêt n° 29/2018, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs rappelé que l'exigence d'un fondement légal précis et prévisible (et donc d'une finalité claire) "s'applique d'autant plus lorsque les données à caractère personnel sont ensuite traitées par les services publics à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont initialement été obtenues"⁶⁸. En d'autres termes, **le libellé de la finalité du traitement ultérieur** (par exemple la finalité de la communication aux services étrangers) **doit également permettre de déterminer la compatibilité de cette finalité avec la finalité pour laquelle les données ont été initialement collectées.**
59. Pour des raisons qui seront détaillées *infra*⁶⁹, l'Autorité estime qu'il convient de mentionner (à l'art. 4 du projet) que des statistiques seront réalisées aux **fins de la publication d'un rapport d'évaluation** (selon une périodicité à déterminer dans le projet, mais qui ne devrait pas être inférieur à tous les 3 ans) portant sur l'efficacité des moyens de traitements mis en œuvre et des autorités impliquées par la loi en projet et son arrêté d'exécution par rapport aux finalités pour lesquelles les données ont été enregistrées dans la BDC.
60. L'Autorité en profite pour rappeler que la réalisation de statistiques n'est pas une finalité au sens de l'art. 5.1.b) du RGPD (ni des dispositions correspondantes des Titres II et III de la LTD). En réalité, la réalisation de statistiques implique des traitements de données en vue d'une finalité devant être déterminée, explicite et légitime (qui, en l'espèce, est l'évaluation de la loi).

⁶⁵ C.O.C., *Rapport d'activité 2020*, pp. 16 et sv., disponible sur https://www.organedecontrôle.be/files/Rapport-d'activit%C3%A9_COC_2020_F.pdf: « nous constatons qu'environ **75,69 % des dossiers traités** en 2020 (109 dossiers sur 144) **se sont soldés par un archivage/effacement complet ou partiel des enregistrements effectués par la police** dans la BNG. En comparaison de 2019, ce pourcentage a donc encore augmenté dans des proportions substantielles, de 52 % à 75,69 % (...)

*Il s'agit ni plus ni moins d'un **chiffre alarmant** qui prouve ce que l'Organe de contrôle observe aussi dans le cadre de ses activités, à savoir que la qualité (l'exactitude et la précision) des banques de données policières laisse encore (trop) à désirer. Ce constat n'est pas innocent : **les citoyens sont** directement ou indirectement **préjudiciés** par des traitements de données incorrects, dépassés ou autrement impropres. **Directement**, parce que le traitement dont le citoyen fait l'objet (fouille, arrestation, approche policière, lien avec les banques de données techniques ANPR, etc.) ne saurait être correct dès lors qu'il repose sur des informations erronées. Et **indirectement**, du fait qu'il est ainsi fait obstacle ou mis un terme à l'accès à certains métiers : les agents de sécurité, les militaires, les détectives privés, les travailleurs d'une centrale nucléaire et autres sont tous jugés purement sur leurs « antécédents policiers » ».*

⁶⁶ C.const., arrêt 108/2016 du 14 juillet 2016 (<https://www.const-court.be/public/f/2016/2016-108f.pdf>); CEDH, grande chambre, 4 décembre 2008, S. et Marper c. Royaume Uni, § 103; 18 avril 2013, M.K. c. France, § 35; 17 décembre 2009, B.B. c. France, § 61; 18 septembre 2014, Brunet c. France, §§ 35-40

⁶⁷ Concernant la communication à des services étrangers et donc le traitement ultérieur de ces données par ces services

⁶⁸ Cour constitutionnelle, arrêt du 15 mars 2018, B.18.

⁶⁹ Voy. l'analyse de la proportionnalité

Observations relatives aux CSIL-R

61. L'Autorité constate qu'alors que le commentaire (notamment des art. 31 et 32) contient des références aux CSIL-R, les projets eux-mêmes ne prévoient aucun traitements de données par les CSIL-R⁷⁰. Si le projet entend permettre des traitements de données par les CSIL-R (en ce compris la collecte de données transmises par les TFL et la communication de données aux TFL), il y a lieu de déterminer les éléments essentiels de ces traitements dans le projet de loi. Si telle n'est pas l'intention du demandeur, par souci de clarté, il y a lieu de préciser dans le commentaire que le projet ne constitue pas la base légale des traitements de données par les CSIL-R (et idéalement d'identifier cette base légale⁷¹).
62. En revanche, si l'intention du demandeur est de limiter les traitements de données réalisées par les CSIL-R à des finalités liées à la « prévention sociale » (comme le mentionne le commentaire de l'art. 31), il y a lieu de mentionner expressément dans le projet de loi. En effet, d'une part, les CSIL-R ne travaillent actuellement PAS QUE au niveau de la prévention sociale (puisqu'elles comportent un volet détection précoce des personnes se trouvant dans un processus de radicalisation (ou que des signes permettent de penser qu'elles se trouvent dans un processus de radicalisation))⁷² et, d'autre part, la notion d'« *optique sécuritaire* » des TFL ne permet pas d'exclure une dimension largement préventive (puisque les données traitées ne se limitent pas à des données relatives à des infractions)⁷³.
63. A toutes fins utiles, l'Autorité rappelle que la fonction préventive des CSIL-R⁷⁴ est actuellement précisée dans les travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme⁷⁵ (ci-après « loi CSIL) en ces termes : « *Les CSIL R sont un instrument dans la lutte contre la radicalisation violente du fait qu'elles détectent, de manière précoce, des personnes se trouvant dans un processus de radicalisation et qu'elles peuvent élaborer des trajets de suivi individualisés à leur égard. (...) Alors que la **TFL** se focalise sur une **approche réactive et répressive** par le biais d'un suivi policier et judiciaire (...), la CSIL R aborde la personne dans un contexte de société inclusive. Cette différence au niveau de l'approche se reflète dans la composition des structures de concertation. (...) La CSIL R est*

⁷⁰ Seul le rapport au Roi concernant l'art. 3 du projet d'AR indique que les « *enfants pourraient (...) éventuellement être abordés dans le CSIL-R, et les services socio-préventifs pourraient initier un accompagnement si nécessaire* »

⁷¹ Les normes contenant les éléments essentiels des traitements ne doivent pas être confondues avec la norme créant les CSIL-R

⁷² Voy. OCAM, Plan R : Note de clarification sur la CSIL-R, décembre 2019 ; F. XAVIER, *L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme*, Rev. dr. communal, 2021/2

⁷³ « *Des personnes qui n'ont commis aucun fait punissable peuvent figurer dans cette banque de données commune qui a une fonction préventive* »

(<https://www.lachambre.be/doc/ccra/pdf/55/ac929.pdf>), p. 23

⁷⁴ Voy. art. 2 de la loi CSIL

⁷⁵ MB 14.09.2018

principalement composée des acteurs sociaux du niveau local. À l'exception de la police locale (Information Officer) qui assure le lien avec la TFL, aucun membre de la TFL ne siège au sein de la CSIL R »⁷⁶. L'Information Officer de la police locale assure quant à lui le partage d'informations entre les TFL et les CSIL R⁷⁷.

Finalités de l'information d' « autres destinataires »

64. En vertu de l'art. 24 du projet de loi, une carte d'information⁷⁸ peut être communiquée « à une autorité ou une institution tierce, qui a le besoin d'en connaître, (...) ». Le commentaire de cette disposition donne l'exemple de la communication de données « à un travailleur social ou à un directeur d'école afin de prévenir un départ d'un jeune en décrochage social vers la Syrie » ou encore le bourgmestre.
65. L'Autorité fait tout d'abord remarquer que le principe d'une communication basée sur le besoin d'en connaître implique une évaluation en fonction des (catégories de) données et non de l'ensemble d'un support (la carte d'information). A noter que l'Autorité s'interroge sur la pertinence de prévoir⁷⁹ une évaluation de la communication à la fois par les services de base ET par deux services qui sont eux-mêmes considérés comme des services de base.
66. Ensuite, l'Autorité s'interroge sur la compatibilité de l'exemple du travailleur social ou le directeur d'école, avec la notion d'« autorité » ou « institution » tierce. L'Autorité estime toutefois que ces destinataires pourraient être visés indirectement, si le destinataire était le responsable du traitement d'une concertation réalisée en CSIL-R (qui, selon l'Autorité, devrait être le bourgmestre). L'art. 24 du projet de loi et son commentaire doivent donc être reformulés.
67. En ce qui concerne le bourgmestre, l'Autorité constate que son information est également régie par l'art. 12 du projet d'arrêté. Toutefois, la disposition de la loi en vertu de laquelle le Roi est habilité à préciser les finalités de cette communication n'apparaît pas clairement. A défaut de baliser clairement le fondement légal et les limites de cette habilitation, ces dispositions seront donc mentionnées dans le projet de loi.

⁷⁶ Doc. parl., Ch., 2017-2018, DOC 54-3209/001, p. 4

⁷⁷ *Ibid.*, p. 8, voy. aussi art. 4 de la loi CSIL

⁷⁸ Il s'agit d'un « *extrait de la fiche de renseignements, contenant les données à caractère personnel et informations, strictement limitées au besoin d'en connaître du destinataire, pour le suivi des entités* » (art. 2, 10° du projet de loi). A noter que le commentaire relatif à la carte d'information distingue erronément les données à caractère personnel de l'évaluation de la menace, des liens avec d'autres entités, les alias et les mesures appliquées, qui sont pourtant également des données à caractère personnel.

⁷⁹ Une carte d'information peut être communiquée, à une autorité ou une institution tierce, qui a le besoin d'en connaître, après évaluation par le gestionnaire, le responsable opérationnel et les services de base

68. Par ailleurs, le commentaire de l'art. 24 du projet distingue la communication au bourgmestre (1) par voie du chef de corps, qui « *a pour objectif d'informer le plus rapidement possible le bourgmestre même si les informations disponibles ne sont pas encore complètes* » de celle (2) au moyen de « *la* »⁸⁰ carte d'information « *pour qu'il puisse prendre les mesures qui relèvent de ses compétences* ». L'art. 12 du projet d'arrêté précise que le bourgmestre est destinataire de « *la* » carte d'information relative aux entités « *qui ont établi leur résidence ou domicile dans sa commune, la fréquentent régulièrement ou y organisent régulièrement des activités* », à l'exception des PH qui sont limités à ceux « *dont les effets sont perceptibles dans sa commune ou qui ont établi leur résidence ou leur domicile dans sa commune, la fréquentent régulièrement, y organisent ou y planifient d'organiser une ou plusieurs activités* ». L'art. 12, §2 précise que « *le bourgmestre utilise, après un contact avec le chef de corps de la zone de police qui lui a transmis la carte d'information, les données à caractère personnel et informations émanant de celle-ci dans le cadre de ses compétences légales et sous sa propre responsabilité* ». Le rapport au Roi permet de comprendre que par « *utilisation* », il y a lieu de comprendre le « *partage* » des données et informations « *avec les différents acteurs locaux qui ont besoin d'en connaître* » et que « *le cadre de ses compétences légales* » vise, d'une part, sa compétence « *définie dans la nouvelle loi communale(...) dans le domaine de la prévention en matière de terrorisme* » et d'autre part sa qualité d'« *autorité en matière de police administrative* » en vertu de laquelle « *il doit également être tenu au courant du suivi concret de certaines entités liées à sa commune* ».
69. L'Autorité relève qu'alors que l'art. 12, §2 du projet d'arrêté impose le préalable systématique du contact avec le chef de corps, le rapport au Roi ne l'impose que « *s'il existe un doute quant au fait de mettre en péril une mission opérationnelle* ». Cette disposition (ou le rapport) devra donc être adaptée. A cette occasion, la possibilité de communication « *sous sa responsabilité* » sera précisée de manière à ce que cette disposition ne puisse être interprétée comme une « *clause de limitation de la responsabilité* » des responsables du traitement de la BDC pour avoir communiqué des données à caractère personnel en vue d'un traitement dont les finalités ne seraient pas déterminées, explicites et légitimes. A noter qu'une telle clause serait sans effet, puisque contraire à des normes hiérarchiquement supérieures.
70. Il est donc essentiel de déterminer avec précision la qualité en vertu de laquelle un bourgmestre est susceptible d'être destinataire de données à caractère personnel. Cette détermination a en effet un impact, outre sur la responsabilité de l'autorité à l'origine de la communication (mentionnée ci-avant),

⁸⁰ Cette carte devant pouvoir être modalisée, il est préférable de mentionner « d'une » carte d'information

sur ses compétences, sur sa qualité de responsable du traitement⁸¹ et sur la possibilité d'impliquer ou non les services communaux (au regard des principes de proportionnalité et de minimisation)⁸².

71. Ainsi, si sa qualité d'autorité en matière de police administrative vise une application de l'art. [Art. 133](#), al. 3 NLC, il y a lieu de s'interroger l'absence de distinction entre son rôle de celui des autres autorités administratives que sont le Ministre de l'Intérieur et les gouverneurs (et le Ministre-président). En revanche, si c'est l'autorité du bourgmestre sur la police locale, qui est visée, il y a lieu de se référer aux [Art. 42](#) et [45](#) LPI et de citer également le Collège de police. Par ailleurs, l'Autorité relève que la communication au bourgmestre en sa qualité d'autorité en matière de police administrative a pour seule finalité de « *le tenir au courant du suivi* ». Ce libellé est toutefois incompatible avec la notion d'« *utilisation* » des données prévue à l'art. 12 du projet d'arrêté.
72. En ce qui concerne la compétence du bourgmestre définie dans la nouvelle loi communale, il y a lieu de se référer aux « *mesures de police administratives* »⁸³.
73. L'Autorité s'étonne également de l'absence d'adéquation avec les dispositions relatives aux compétences du bourgmestre en matière de concertation de cas (au sens de l'art. 458ter CP) figurant dans la loi CSIL et les décrets communautaires⁸⁴. Au besoin, le projet sera donc adapté afin de préciser les finalités du traitement au regard des compétences légales⁸⁵ du destinataire.

II.3. Principe de proportionnalité/minimisation des données

74. L'art. 2, 2° du projet de loi modifiant la LCA entend insérer un nouvel alinéa⁸⁶ à l'art. 4 de la LCA en vertu duquel « *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*

⁸¹ Sur cette question voy. COC, Avis d'initiative DD200026 du 11 février 2021 concernant la question de savoir qui est le responsable du traitement pour les traitements de données par les services de police dans le cadre de l'exécution de missions policières d'une part et pour les traitements de données en vertu du RGPD d'autre part (https://www.organedecontrol.be/files/DD200026_Responsable_de_Traitements_GPI_F.PDF)

⁸² Et sur la nécessité ou non d'adapter la circulaire du 1^{er} décembre 2006 relative à l'allègement et la simplification de certaines tâches administratives de la police locale

⁸³ Voy. Mercuriale du PG I. de la Serna, La montée en puissance de la répression administrative : recul ou progrès d'une société, 2 septembre 2019, p. 6, ainsi que les références citées (https://www.ommp.be/sites/default/files/u1/mercuriale_2019_mo_0.pdf)

⁸⁴ Voy. le décret flamand du 21 mai 2021 portant l'autorisation des participants flamands et réglant les modalités de participation aux CSIL R

⁸⁵ Pour autant que le législateur ait l'intention d'adopter ce projet, il sera également tenu compte de la concertation de cas prévue par l'art 35 de l'avant-projet de loi « *relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics* », rétablissant l'art. 119ter de la Nouvelle Loi communale, Au sujet duquel l'Autorité a rendu l'avis 245/2022 du 21 octobre 2022 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-245-2022.pdf>); voy. également l'avis n° 13/2022 du 18 novembre 2022 rendu par l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (<https://institutfederaldroitshumains.be/sites/default/files/2022-11/Avis%201FDH%20Approche%20administrative%20communale.pdf>)

⁸⁶ Reproduisant le 4^{ème} considérant du RGPD

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 »⁸⁷.

75. Dans son arrêt 52/2021, la Cour constitutionnelle a estimé que l'objectif visant à lutter contre le terrorisme et contre la radicalisation correspond incontestablement à un besoin social impérieux⁸⁸.
76. **L'Autorité partage ce constat** et s'attelle ci-après à vérifier si les moyens prévus par le projet sont bien nécessaires et proportionnés pour répondre à ce besoin social. En effet, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt 110/2022, « *la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice, que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du strict nécessaire*⁸⁹. Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont

⁸⁷ Doc. parl., Ch., 2021-2022, DOC 55-2793/001, p. 98; L'Autorité souligne que le 4^{ème} considérant du RGPD (que la disposition précitée reproduit) concerne l'art. 1^{er} du RGPD, auquel se rapportent également les considérants 1 à 3, 9, 10 et 13. Le 3^{ème} paragraphe de l'art. 1^{er} du RGPD dispose que « *la libre circulation des données à caractère personnel au sein de l'Union n'est ni limitée ni interdite pour des motifs liés à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel* ». La lecture conjointe de l'ensemble des considérants applicable à l'art. 1^{er} permet de comprendre que l'intention des auteurs était d'éviter que des différences de niveau de protection entre Etats membres empêche « *le libre flux de ces données dans l'ensemble de l'Union* ». Les dispositions du RGPD respectent « *tous les droits fondamentaux* » (consid. 4), mais permet aux législateurs nationaux de préciser les règles du RGPD (consid. 10). En d'autres termes, les règles du RGPD assurent l'harmonisation minimale appelées à assurer la libre circulation des données et, si le RGPD permet aux législateurs nationaux d'encadrer plus strictement certains traitements, la hiérarchie des normes s'oppose à ce qu'un législateur national adopte une norme dérogeant aux dispositions du RGPD. A l'occasion de son arrêt 110/2022, la Cour constitutionnelle a rappelé que « *la proposition qui a précédé l'adoption de l'article 22 de la Constitution insistait sur « la protection de la personne, la reconnaissance de son identité, l'importance de son épanouissement et celui de sa famille », et elle soulignait la nécessité de protéger la vie privée et familiale « des risques d'ingérence que peuvent constituer, notamment par le biais de la modernisation constante des techniques de l'information, les mesures d'investigation, d'enquête et de contrôle menées par les pouvoirs publics et organismes privés, dans l'accomplissement de leurs fonctions ou de leurs activités » (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-4/2°, p. 3). Cette proposition indiquait également que le législateur « ne pourrait en aucun cas vider de sa substance le droit au respect de la vie privée et familiale, sous peine d'enfreindre la règle constitutionnelle, en plus des règles internationales » (ibid.) » (Arrêt du 22 septembre 2022, B.7.4., p. 27 (<https://www.const-court.be/public/f/2022/2022-110f.pdf>)).*

La condition de nécessité et le principe de proportionnalité figurent également au considérant 39 du RGPD qui se rapporte à l'art. 5.1.c) du RGPD (en ce sens voy. CJUE, 22 juin 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Penalty points)*, C-439/19, EU:C:2021:504, paragraphe 110 et la jurisprudence citée et CJUE, 11 décembre 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, paragraphe 48).

⁸⁸ Arrêt du 1^{er} avril 2021, B.13, p. 29 (<https://www.const-court.be/public/f/2021/2021-052f.pdf>)

⁸⁹ CJUE, 16 décembre 2008, C-73/07, *Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia*, point 56; 8 avril 2014, C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland e.a.*, points 51 et 52; 6 octobre 2015, C-362/14, *Schrems*, point 92, 21 décembre 2016, C-203/15 et C-698/15, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*, points 96 et 103; 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net e.a.*, point 130

*traitées et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées*⁹⁰ »⁹¹.

77. L'Autorité rappelle que la multiplication des services impliqués⁹² a pour effet (et même pour objet) d'augmenter la quantité de données à caractère personnel traitées et de permettre la combinaison de ces données, engendrant par voie de conséquence une aggravation de l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées⁹³.
78. De plus, dans la mesure où les dispositions relatives à la BDC ont été intégrées dans la LFP depuis 2016 et ont depuis lors été abondamment critiquées par la doctrine autorisée⁹⁴, il ne peut être admis de reproduire ces dispositions sans intégrer dans le commentaire de l'article concerné une évaluation empirique de l'effet de ces mesures⁹⁵ sur la prévention du terrorisme et du radicalisme violent et donc du respect par les dispositions concernées de la condition de nécessité et du principe de proportionnalité. En effet, comme le rappelle un récent rapport au Haut-Commissaire des Nations-Unies aux Droits humains, s'inquiétant des menaces que la surveillance fait peser sur les démocraties : « *les Etats négligent trop souvent de démontrer l'efficacité des systèmes de surveillance qu'ils mettent en œuvre* »⁹⁶.
79. L'Autorité estime donc que l'exposé des motifs du projet doit contenir une justification du caractère nécessaire et proportionné de la participation de chacun des nouveaux partenaires ainsi que du maintien de chacun des services participant actuellement. Cette justification devra démontrer (sur base

⁹⁰ Arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016, B.12.2; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, B.14.4; arrêt n° 27/2020 du 20 février 2020, B.8.3; CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, Rotaru c. Roumanie, § 59; décision, 29 juin 2006, Weber et Saravia c. Allemagne, § 135; 28 avril 2009, K.H. e.a. c. Slovaquie, §§ 60-69; grande chambre, 4 décembre 2008, S. et Marper c. Royaume-Uni, §§ 101-103, 119, 122 et 124; 18 avril 2013, M.K. c. France, §§ 37 et 42-44; 18 septembre 2014, Brunet c. France, §§ 35-37; 12 janvier 2016, Szabó et Vissy c. Hongrie, § 68; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd et C-594/12, Kärntner Landesregierung e.a., points 56-66

⁹¹ Arrêt du 22 septembre 2022, B.22, pp. 57-58 (<https://www.const-court.be/public/f/2022/2022-110f.pdf>); L'Autorité ajoute que dans l'affaire *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, la Cour de justice a précisé que la condition de nécessité devait être examinée en conjonction avec le principe de minimisation consacré à l'art. 5.1.c) du RGPD (*op. cit.*, §48); Voy. également CJUE, 5 avril 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, paragraphe 52 et 11 décembre 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, paragraphe 57

⁹² Tant dans ceux ayant accès à la BDC que ceux qui participent aux concertations en TFL

⁹³ En ce sens, voy. Opinion 1/15 (*EU-Canada PNR Agreement*) du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, paragraphe 128

⁹⁴ Voy. notamment G. Vermeulen and S. De Coensel, "Gemeenschappelijke gegevensbanken in de strijd tegen het terrorisme: noodzakelijke maar te brede sleepnetten," *POLITIE EN RECHT*, vol. 4, no. 4, pp. 164-177, 2021 (<http://hdl.handle.net/1854/LU-8733193>)

⁹⁵ Notamment basées sur les statistiques de la criminalité (les statistiques policières de 2000 au 3^{ème} trimestre 2022, sont consultables via le lien suivant :

https://www.police.be/statistiques/sites/statspol/files/statistics_files_upload/Criminalit%C3%A9%20-%20Criminaliteit/crimi_fr/01_Rapports/01_F%C3%A9d%C3%A9ral/rapport_2022_trim3_nat_belgique_fr.pdf.

⁹⁶ Rapport du 4 août 2022, The right to privacy in the digital age, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/442/29/PDF/G2244229.pdf?OpenElement>, point 54

de critères aussi objectifs que possible⁹⁷) que l'accroissement de l'ingérence résultant des dispositions du projet répond à un besoin de renforcement des mesures de lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation.

80. Lors de cette démonstration, le caractère proportionné de la communication de données aux services participants sera évalué par rapport à la possibilité d'atteindre la finalité visée par une communication de certaines données par l'un des services de base seul (par exemple sous forme de rapport de police ou d'extrait de l'analyse de la menace réalisée par l'OCAM).
81. Afin d'éviter qu'à l'avenir il puisse être reproché à la Belgique de ne pas démontrer l'efficacité des systèmes de surveillance qu'ils mettent en œuvre, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir (à l'art. 4 du projet) que des statistiques seront réalisées aux **fins de la publication d'un rapport d'évaluation** (selon une périodicité à déterminer dans le projet, mais qui ne devrait pas être inférieur à tous les 3 ans) portant sur l'efficacité des moyens de traitements mis en œuvre et des autorités impliquées par la loi en projet et son arrêté d'exécution par rapport aux finalités pour lesquelles les données ont été enregistrées dans la BDC.
82. La démonstration du caractère nécessaire et proportionné de la communication devra également porter sur les modalités de cette communication. A cette occasion, il conviendra de démontrer en quoi la centralisation systématique et exclusive des données au niveau de la BDC est davantage susceptible de rencontrer la finalité visée qu'un accès modalisé en fonction des finalités poursuivies, dans le cadre d'un système de banque-carrefour, qu'une simple notification « *push* » aux autres services intéressés

⁹⁷ L'Autorité précise que la justification des ingérences répondant à un impératif sécuritaire est appréciée au regard du contexte prévalant au moment de l'adoption de la norme. Par conséquent, l'évaluation du caractère nécessaire et proportionné de l'extension d'une mesure doit s'accompagner de la mention dans l'exposé des motifs du projet des éléments de contexte (perpétration d'actes terroristes, niveau de la menace, etc.) entourant la création de la BDC et l'extension des traitements à d'autres entités (pour des éléments de contexte, voy. C. Debrulle, *Lutte anti-terroriste ou combat liberticide ? Évaluation en 2016*, JDJ n° 360 - décembre 2016, pp. 10 et sv. (<https://www.liquedh.be/wp-content/uploads/2016/12/jdj-b360-12.16%20article%20claudie%20debrulle.pdf>)); voy. également M. Moucheron, « Délit politique et terrorisme en Belgique : du noble au vil », *Cultures & Conflits* [En ligne], 61 | printemps 2006, mis en ligne le 17 mai 2006 (<https://journals.openedition.org/conflits/pdf/2038>); C. Thomas, « L'organisation fédérale de la lutte antiterroriste en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/18-19 (n°2463-2464), pp. 5-66 (<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2020-18-page-5.htm#re289no289>); W. VAN LAETHEM, *Het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse: Een punctuele analyse, Vigiles*, 2007/4 (<https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/vigiles/2007-4-109-127.pdf>); M. Van Hoey, *De Belgische gecoördineerde analyse van de dreiging, van de actie en van de informatiefloed: van AGG over OCAD naar (de toekomst van) het 'Actieplan Radicalisme'*, *Panopticon*, Jaargang I Volume 41 » Issue 3., 30 mai 2020 (www.maklu-online.eu/nl/tijdschrift/panopticon/jaargang-i-volume-41/issue-3-mei-juni-2020/de-belgische-gecoördineerde-analyse-van-de-dreiging/pdf/). Par ailleurs, la Cour de justice estime qu'« *il convient cependant de souligner que le manque de ressources allouées aux autorités publiques ne saurait en aucun cas constituer un motif légitime permettant de justifier une atteinte aux droits fondamentaux garantis par la Charte* » (CJUE, 1^{er} août 2022, C-184/20, OT c. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, §89). Il en résulte que qu'idéalement, il conviendrait également de démontrer que les mesures envisagées n'entendent pas compenser un désinvestissement dans les services de police et de sécurité (pour des éléments de contexte sur ce point, voy. le rapport d'évaluation de la réforme de la police, point 4.1.11., pp. 40 et sv. <https://www.police.be/5998/sites/5998/files/downloads/cfp-adv-2009-05-29-f.pdf>); voy. également le volet « personnel » du rapport annuel 2021 de la Police Fédérale qui fait état de la stabilité du déficit du personnel opérationnel (<https://rapportannuel.policefederale.be/organisation/notre-personnel/>) alors que le 3^{ème} rapport de la commission attentats comporte également une recommandation visant à ce que « *les efforts nécessaires soient consentis de manière à ce que tous les services disposent de moyens suffisants, surtout après l'élargissement de l'éventail de leurs tâches* » (op. cit., p. 133).

ou qu'une communication d'informations, effectuée par la direction d'un service à son (ou ses) homologue(s) concernés (du moins pour les cas les plus graves)⁹⁸.

L'affaire Conings et l'obligation pour la TFL de parcourir une liste de mesures pouvant être prises (chapitre 3 du projet de loi)

83. L'art. 31 du projet de loi dispose qu' « *en vue d'assurer l'enrichissement des données à caractère personnel et informations relatives aux entités ainsi que le suivi et la prise de mesures à l'égard des entités validées dans la banque de données commune T.E.R., des données à caractère personnel et des informations enregistrées dans la banque de données commune T.E.R. ainsi que d'autres données à caractère personnel et informations pertinentes, y compris les informations classifiées (...), sont échangées au sein d'une ou plusieurs [TFL] créées auprès de chaque arrondissement judiciaire (...)* ».
84. Comme indiqué *supra*⁹⁹, les TFL fonctionnent depuis longtemps (en dehors d'un cadre légal) et le projet de loi entend donc :
- leur conférer une assise légale¹⁰⁰ ;
 - déterminer leur finalité spécifique, à savoir alimenter la BDC, suivre et prendre des mesures (art. 31) ;
 - étendre leur composition à l'OE et prévoir la possibilité d'inviter « *d'autres services, organes ou instances en raison de la contribution qu'ils peuvent apporter par leur fonction ou leurs compétences à un suivi ciblé et individualisé de l'entité* » (art. 32, §1^{er}) ;
 - déterminer ses missions (tout en habilitant le Roi à les étendre)¹⁰¹ (art. 32, §2) ;
 - prévoir une concertation obligatoire sur l'opportunité de prendre ou de lever des mesures (énumérées de manière non-exhaustive à l'art. 33, §2)¹⁰² dès la validation ou « *lorsque des nouvelles données à caractère personnel et informations (...) peuvent entraîner un changement de mesures (...)* » (art.33, §1^{er}, al. 2) ; et
 - mettre en œuvre une « *approche proactive* »¹⁰³ (art. 33, §1^{er}, al. 3).

⁹⁸ Et de démontrer que le projet impose aux solutions technologiques de s'adapter aux normes (s'inscrivant ce faisant dans une démarche respectueuse de l'Etat de droit) et non pas qu'à l'inverse, il occasionne une ingérence évitable dans les droits et libertés des personnes concernées (par exemple en diluant la responsabilité du traitement ou en prévoyant des communications de données allant au-delà de ce qui est nécessaire) pour s'adapter au fonctionnement d'une solution technologique existante

⁹⁹ Lors de l'analyse des finalités des TFL

¹⁰⁰ Insuffisante au regard du principe de légalité, comme il a été démontré *supra*

¹⁰¹ Habilitation critiquable au regard du principe de légalité (voy. *supra*)

¹⁰² Il s'agit « notamment » du signalement, de mesures liées à la possibilité d'exercer la profession de détective privé, du retrait d'habilitations, attestations et avis de sécurité, de mesures relevant de la compétence du service d'information et de recherche sociale du SPF Emploi (telles qu'une enquête sociale), d'enquêtes financières par la CTIF, de mesures relevant de la compétence de l'ONEm ou de ses homologues régionaux, de mesures en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers, du refus, du retrait ou de l'invalidation de passeports ou de titres de voyages ou de documents d'identité, de l'inscription ou de la radiation d'office des registres de la population, du gel des avoirs, du suivi policier ou par les services de renseignement et le suivi des médias sociaux de l'entité (dont le projet ne précise pas quelle autorité exécutera cette mesure).

¹⁰³ C'est-à-dire la transmission du résultat de la concertation aux autorités compétentes pour prendre les mesures

85. Le commentaire du chapitre 3 du projet de loi précise que le projet¹⁰⁴ entend favoriser et optimiser davantage l'échange et la communication entre les différents services compétents en matière de terrorisme-extrémisme, dont l'importance a été réaffirmée par l'affaire Conings. L'Autorité présume qu'en se référant expressément à une affaire tragique et récente, le demandeur entend démontrer que l'accroissement de l'ingérence¹⁰⁵ prévue par les dispositions en projet, permettra effectivement d'éviter que de tels faits se reproduisent, qu'il ne serait pas possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel et qu'il existe un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif¹⁰⁶ poursuivi.
86. L'Autorité précise tout d'abord qu'une description succincte de l'affaire et à l'établissement d'un lien entre cette affaire et l'importance de la communication dont il est simplement mentionné qu'elle s'en serait trouvée réaffirmée, ne peut être considérée comme une démonstration du caractère nécessaire et proportionné de l'ingérence.
87. Toutefois, afin de conseiller au mieux le demandeur quant aux éléments susceptibles d'être invoqués en appui de cette démonstration, l'Autorité a consulté le rapport d'audition du général-major Philippe Boucké (à la tête du SGRS depuis le 18 septembre 2020), dans le cadre de l'affaire Jürgen Conings, devant la Commission de la Défense de la Chambre¹⁰⁷. Il en ressort principalement que les flux de communications dont un besoin de renforcement a été identifié concernent la communication interne (le SGRS connaissait des tensions interpersonnelles internes jusqu'à peu de temps avant les incidents)¹⁰⁸ et avec des partenaires nommément cités « (*Sûreté de l'État, OCAM, FedPol*) »¹⁰⁹. Le besoin de communication des données avec d'autres partenaires n'est donc, ni exprimé, ni démontré dans le rapport d'audition relatif à cette affaire.
88. En revanche, ce rapport d'audition permet d'identifier les mesures susceptibles de prévenir efficacement les faits qui se sont produits. Il y est notamment indiqué que l'habilitation de sécurité n'avait pas été renouvelée en 2020, mais que le règlement d'accès aux armes n'attache pas de conséquences à la perte d'une habilitation de sécurité¹¹⁰ et que si le SGRS n'a pas pu envoyer de représentant à la TFL le jour où le niveau de la menace concernant l'intéressé a été augmenté par

¹⁰⁴ Qui entend prévoir l'échange de données au sujet d'une entité, au sein d'une plateforme de concertation (la TFL) et que la TFL se concerta, dès la validation d'une entité dans la BDC, au sujet d'éventuelles mesures à prendre

¹⁰⁵ Résultant de l'inclusion d'acteurs ne relevant pas de la chaîne pénale et de sécurité (en ce compris l'OE) dans les autorités tenues de communiquer et de se voir communiquer des données, relatives aux entités, dans le cadre des concertations en TFL

¹⁰⁶ Effectivement atteignable

¹⁰⁷ Doc. Parl. Ch., 23 septembre 2021, 55-2206/001, pp.7 et sv.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 12

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 14

¹¹⁰ « A noter qu'une habilitation de sécurité permet à un membre de la Défense d'accéder à des informations classifiées, s'il a le besoin d'en connaître dans le cadre de sa fonction, ou à des zones classifiées. Il n'est nullement question ici d'avoir ou de ne pas avoir accès à des armes et dépôts de munitions », *Ibidem*, p. 10

l'OCAM, c'est en raison du (1) manque de personnel¹¹¹ et de (2) la nécessité de donner la priorité à une autre menace¹¹², dès lors que tous les éléments disponibles, y inclus ceux venant de la Police et du monde judiciaire, indiquaient qu'il y avait peu ou pas d'éléments contre Jürgen Conings à ce moment précis¹¹³.

89. L'Autorité en conclut que le caractère nécessaire et proportionné de la participation de l'OE aux TFL n'est pas démontrée dans l'état actuel du projet et ne semble pas démontrable à l'aide du cas cité en commentaire. A l'inverse, la nécessité de la communication aux services en charge de l'accès aux armes¹¹⁴ (au sein des différentes autorités dont l'exercice des fonctions par leurs agents respectifs implique à accès à des armes) du retrait d'une habilitation de sécurité de l'un de leurs agents, mais surtout la communication du résultat négatif d'un rapport faisant suite à un examen psychologique auquel cette catégorie d'agents sont vraisemblablement périodiquement soumis, ressort très clairement de l'exemple cité.
90. Le caractère nécessaire et proportionné du fait de différer la prise d'une mesure en la soumettant à une concertation préalable (voy. par exemple l'art. 33, §2, 4° du projet de loi en ce qui concerne le retrait d'une habilitation de sécurité) et donc à une communication réciproque de données entre services disposant chacun de compétences propres en la matière, n'est pas non plus démontré dans l'état actuel du projet. Il convient donc de distinguer la concertation préalable obligatoire (qui est certainement justifiée vis-à-vis du parquet) de la communication en temps réel ou a posteriori de l'information relative à la prise d'une mesure, avec les services disposant de données à l'égard de l'intéressé.
91. Par ailleurs, les services susceptibles d'être invités (qui seront appelés à transmettre ou à collecter des données en participant aux TFL) doivent à tout le moins être déterminables. Le commentaire de l'art. 32 se réfère sur ce point à « *leurs compétences ou fonctions* » et à leur caractère « *fiable* ». Ces éléments ne sont pas de nature à permettre à une personne concernée que le traitement de ses données par ce service invité soit nécessaire et proportionné à la finalité poursuivie. Les critères seront donc détaillés dans le commentaire de l'art. 32. En tout état de cause, en ce qui concerne les services ne relevant pas de la chaîne pénale et de sécurité ou à l'égard desquels la participation se limite à la communication des informations nécessaires pour leur permettre de prendre une mesure, il convient de prévoir que la personne concernée doit déjà être « *connue* » du service participant et que ce service doit disposer d'informations susceptibles d'être « *utiles* » à son sujet.

¹¹¹ « *Le détachement local ne comptait que deux officiers à l'époque – entretemps, il avait fait renforcer l'équipe – et que l'un d'eux était en congé de maternité. Le second officier absent avait deux réunions à son agenda ce jour-là* », Ibidem, p. 11 ; « *La loi du 30 novembre 1998 définit les rôles, les fonctions et les tâches des services de renseignement et de sécurité. Le SGRS a beaucoup de missions légales, pas seulement celles mentionnées dans la loi organique. Le Service a listé toutes ses obligations, une liste qui compte 21 pages* », Ibidem, p. 13

¹¹² Qualifié de dossier brûlant, Ibidem, p. 14

¹¹³ En 2019, « *la Défense a, par ailleurs, réagi en portant plainte auprès de la police. Le parquet a classé le dossier sans suite* », Ibidem, pp. 9 et 11

¹¹⁴ Aux fins d'interdire un accès aux armes et munitions à l'intéressé

92. A l'occasion de la reformulation de l'art. 31 du projet de loi¹¹⁵, il conviendra par ailleurs de préciser la **notion d' « échange » de données**. En effet, celle-ci ne correspond pas à proprement parler à un traitement de données et il n'est donc pas possible d'en déduire les conditions d'un traitement relatif à ces données. Il sera avant tout veillé à démontrer le caractère nécessaire et proportionné de l'aspect « réciprocité » que la notion d'échange attache à la communication des données. En d'autres termes, il sera démontré (dans le commentaire du chapitre 3), pour chacun des participants et invités potentiels et pour chaque catégorie de donnée, que la communication de données¹¹⁶ (que le participant n'a pas déjà collecté en vertu de ses propres missions) est bien nécessaire et proportionné. A la lecture de cette démonstration, il devra par exemple être possible de déterminer (1) quels sont les critères pour considérer qu'une mesure d'invalidation de passeport doit être « concertée » (et non adoptée unilatéralement par l'autorité compétente), (2) quelles sont les autorités dont il est justifié qu'elles participent (ou soient invitées) à une telle concertation (plutôt que de recevoir le résultat de la concertation si elles sont l'autorité compétente pour prendre la mesure et (3) les Affaires consulaires (et/ou d'autres participants étrangers à la chaîne pénale et de sécurité) doivent-elles uniquement être invitées à partager leurs données au sujet de l'entité discutée (ou faire part de la faisabilité pour elles de prendre une mesure¹¹⁷) ou doivent-ils également prendre connaissance des données détenues par les autres autorités membres de la chaîne pénale et de sécurité¹¹⁸ ?

Catégories de données

93. Le projet de loi prévoit le traitement des données à caractère personnel qu'il énumère à l'art. 6, §2. Toutefois, en énumérant les données susceptibles d'être traitées « dans la banque de données », le projet ne permet pas de comprendre lesquelles de ces données sont susceptibles d'être traitées par quel service (et encore moins d'en évaluer le caractère nécessaire et proportionné).

94. Or, comme il a été dit ci-avant¹¹⁹, il n'est ni nécessaire, ni proportionné que le service des cultes et de la laïcité soit en mesure de savoir si un EPV non religieux est enregistré en BDC. Dans le même ordre d'idée, dans l'état actuel du projet, la Trésorerie ne doit pas être en mesure de consulter les données de santé d'une entité dont les avoirs doivent être gelés, les établissements pénitentiaires ne doivent pas pouvoir traiter les données relatives à des personnes qui ne sont pas privées de liberté et l'Office des étrangers ne doit pas intervenir dans le traitement d'entités qui ne disposent que de la seule nationalité belge.

¹¹⁵ En ce qui concerne la nécessité de la reformulation au regard du principe de limitation des finalités, voy. *supra*

¹¹⁶ Mais aussi la présence de chacun de ces participants à la TFL

¹¹⁷ Par exemple l'annulation d'un document de voyage

¹¹⁸ L'Autorité estimant que dans l'état actuel des éléments en sa possession, il convient d'exclure cette seconde possibilité

¹¹⁹ Dans l'analyse des finalités

95. Par conséquent, l'Autorité estime qu'il y a lieu de reformuler l'art. 6 en distinguant – pour chacun des services partenaires - les catégories de données dont ces services disposent et sont habilités à communiquer en vertu de ce projet « *dans le respect du besoin d'en connaître* » des autres services (surtout des services participants), des données communiquées par d'autres participants, en réunion de concertation, dont les autres services participants ont la possibilité de prendre connaissance. A cette occasion, il conviendra de démontrer que le projet impose aux solutions technologiques de s'adapter aux normes (s'inscrivant ce faisant dans une démarche respectueuse de respect de l'Etat de droit) et non pas, qu'à l'inverse, il occasionne une ingérence évitable dans les droits et libertés des personnes concernées¹²⁰ pour s'adapter au fonctionnement d'une solution technologique existante.
96. L'Autorité rappelle par ailleurs que s'agissant de données détenues, au moins partiellement, par d'autres services, le principe de minimisation requiert qu'à chaque fois que la finalité pourra être atteinte par la communication de données d'un seul service (par exemple un extrait de l'analyse de la menace de l'OCAM ou un rapport de la police locale), il soit procédé de la sorte.
97. En ce qui concerne les **catégories de données** elles-mêmes, tout en constatant que le commentaire de l'art. 6 permet une assez bonne compréhension des données qui sont susceptibles d'être traitées, l'Autorité rappelle que, comme indiqué ci-avant, dans la mesure où la loi créant les BDC date de 2016, il ne peut être admis d'en transférer les dispositions sans intégrer dans le commentaire de l'article concerné une évaluation empirique du respect par la disposition concernée de la condition de nécessité et du principe de proportionnalité. Il en résulte, en ce qui concerne les catégories de données traitées, la nécessité de démontrer, sur base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel envisagé pour atteindre l'objectif recherché et que les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées.
98. Comme à chaque fois que des données issues des banques de données policières sont susceptibles d'être traitées, l'Autorité souligne que les responsables du traitement doivent être invités à consacrer une attention toute particulière au caractère exact à jour des données qu'ils traitent, conformément à l'article 5.1.d), du RGPD. En effet, les faits concernés pourront être contestés dès lors qu'ils ne seront pas nécessairement (définitivement) établis. Par conséquent, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir que de telles données ne pourront être traitées, du moins par les services partenaires, 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 criminelle¹²¹).

¹²⁰ Par exemple en diluant la responsabilité du traitement ou en prévoyant des communications de données allant au-delà de ce qui est nécessaire

¹²¹ 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

99. En ce qui concerne le traitement (notamment par interconnexion) des données issues du casier judiciaire des personnes concernées, il convient de préciser – dans un souci de respect du principe de proportionnalité - que l'évocation de condamnations mineures, étrangères aux infractions terroristes visées au titre I^{ter} du Livre II du Code pénal, voire très anciennes¹²² ne doivent pas être traitées, du moins par les services partenaires.
100. En ce qui concerne la notion de « *données relatives à la santé* », l'Autorité souligne que le fait de retirer les dispositions relatives à la BDC, de la LFP, est susceptible de conduire à oublier que les services de police ne peuvent eux-mêmes traiter « *les données relatives à la santé (...) uniquement dans le but de comprendre le contexte lié à la personne concernée, ainsi que pour assurer la sécurité et protéger la santé de toute personne susceptible d'entrer en contact avec les personnes concernées dans le cadre de l'intervention policière. Lorsque des données relatives à la santé sont traitées, il est mentionné si ces données proviennent ou non de professionnels de soins de la santé* »¹²³. Il serait difficilement justifiable de permettre aux autres services de traiter toute donnée de santé. Par conséquent, il y a lieu de mentionner cette disposition dans le projet. L'Autorité estime en outre qu'il convient de rappeler dans le commentaire de l'art. 6 que le traitement des données relatives à la santé ne se confond pas avec la communication d'un dossier médical à laquelle les art. 9 et 10 de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient¹²⁴ continuent à s'appliquer.
101. Le caractère nécessaire et proportionné du traitement des données relatives aux opinions politiques et aux convictions religieuses ou philosophiques, par chacun des services susceptible d'en prendre connaissance, devra également être démontré dans le commentaire de l'art. 6. Une telle démonstration devra conduire à exclure le traitement des données relatives à ces convictions lorsqu'elle seront manifestement inutiles à la finalité générale du projet ou aux missions des services susceptibles d'accéder à la BDC ou d'être invités à participer à une TFL. La démonstration susmentionnée permettra également de **déterminer** si les convictions philosophiques sont (erronément) mentionnées en raison du fait qu'elles sont énoncées conjointement dans de nombreuses dispositions (dont l'art. 9.1. du RGPD) ou **si certaines convictions philosophiques doivent effectivement laisser craindre une radicalisation violente**. Dans le premier cas, la mention de ces données devra bien entendu être omise du projet.

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.

¹²² Sur cette question voy. V. De Greef, « *Surveiller et punir... Les personnes condamnées par le casier judiciaire* », Le casier judiciaire. Approches critiques et perspectives comparées, sous la dir. de V. De Greef et J. Pieret, Bruxelles, Larcier, coll. Crimen, 2011, pp. 21-39

¹²³ voy. l'art. 44/1, §3, 2° LFP inséré par la loi du 22 mai 2019 ; La même disposition prévoit en outre que « *le traitement de données relatives à la santé visé dans cet article n'a jamais pour conséquence de contraindre les personnes concernées à se soumettre à des examens médicaux* ».

¹²⁴ MB 26.09.2002

102. De manière générale, le respect du « *besoin d'en connaître* » des autorités participantes implique une description des mesures techniques et organisationnelles devant être prises (le cas échéant, via une habilitation au Gouvernement) visant à garantir que des données communiquées par le service compétent dans le cadre d'une finalité liée à la prévention du terrorisme, ne puissent pas être traitées à d'autres fins par d'autres autorités.

Catégories de données traitées par les « autres destinataires »

103. L'Autorité invite également le demandeur à préciser dans le commentaire des art. 24 qu'il ne s'agit en aucun cas de permettre aux « *autres destinataires* » de la carte d'information de se prévaloir de cette disposition pour « *enquêter* » (c'est-à-dire d'étendre les catégories de données à caractère personnel qu'elles sont habilitées à collecter), ni de consolider les données dont ils disposent au sujet des « *entités* », grâce à des informations communiquées par les autres participants, mais qui seraient irrelevantes pour leurs propres finalités. Pour reprendre l'exemple du commentaire au sujet du directeur d'école à qui des informations servaient communiquées afin de prévenir un départ en zone de conflit djihadiste d'un jeune en décrochage, il ne saurait être question de permettre à ce chef d'établissement, d'enregistrer des données relatives aux convictions politiques, des données policières ou toute autre catégorie de donnée relative aux élèves fréquentant son établissements qui ne seraient pas nécessaires à la réalisation des finalités figurant dans les normes organisant l'enseignement dans la communauté concernée. Au vu du risque de dérives, l'Autorité invite le demandeur à considérer d'illustrer cette possibilité de communication de cartes d'informations via les CSIL tout en faisant référence, dans le commentaire, au cadre légal qui les concerne.

Personnes concernées

104. Tout en rappelant ses précédents avis sur la question, l'Autorité s'en remet au COC et au Comité R en ce qui concerne l'évaluation du caractère nécessaire et proportionné du traitement des données à caractère personnel des « *entités* » visées par le projet. L'Autorité estime cependant que le caractère nécessaire et proportionné du traitement des données à caractère personnel de ces entités, doit être démontré service par service.

Cas particulier : les enfants mineurs d'entités

105. L'art. 3 du projet d'AR exécute l'article 6, § 2, alinéa 1er, 1°, 1), b) du projet de loi et prévoit l'enregistrement des données d'identification des enfants biologiques ou adoptés d'un FTF qui s'est rendu dans une zone de conflit djihadiste ou qui sont en route vers la Belgique ou sont revenus en Belgique après s'être rendus dans une zone de conflit djihadiste enregistrée dans la BDC, **âgés de 0 à 18 ans**. Le rapport au Roi précise que la finalité de cet enregistrement est de « *garantir un aperçu des enfants qui séjournent ou ont séjourné dans une zone de combat djihadiste, dans le but d'assurer*

le suivi nécessaire si ces enfants venaient à revenir en Belgique »¹²⁵ et « connaître leur identité permettra en outre d'assurer leur suivi une fois qu'ils seront de retour dans notre pays après leur séjour dans une zone de conflit djihadiste »¹²⁶. L'Autorité considère que le traitement des données à caractère personnel de ces mineurs – dont elle ne nie pas l'intérêt pour des finalités liées aux missions des services de renseignement – outrepassa de loin les finalités de l'enregistrement dans une banque de données accessible à des services dont les missions sont étrangères à ces finalités. Ce traitement de données d'enfants d'entités « *au cas où* » - qui ne doit pas être confondue avec la situation où le mineur est lui-même une entité¹²⁷ - ne peut donc être effectué par aucun des services relevant de la compétence de l'Autorité.

106. L'Autorité rappelle au passage que l'existence d'une banque de données n'implique pas que toutes les communications entre deux services concernés par la BDC doivent nécessairement passer par cette voie. Ainsi, si l'Office des Etrangers ou les Affaires Consulaires sont avertis d'un projet de voyage ou si l'un de ces mineurs est identifié à un poste frontière, la consultation des services de renseignement (et la délivrance éventuelle d'un avis négatif) peut parfaitement s'envisager sans que les services précités soient obligés de consulter les données relatives aux parents de l'intéressé. Compte tenu de la justification de certaines dispositions en projet, en décider autrement est susceptible d'aboutir à ce que ce type de données à caractère personnel finisse même par être communiqué à des professionnels de la santé ou à des directeurs d'école¹²⁸.

II.4. Responsables du traitement

107. Sur le plan de la désignation des responsables du traitement, l'Autorité rappelle sa pratique d'avis constante selon laquelle une autorité publique est en principe responsable du traitement de données nécessaire à la mise en œuvre de la mission d'intérêt public qui lui incombe, ou qui relève de l'autorité publique dont elle est investie, en vertu de la législation concernée¹²⁹.

¹²⁵ Le rapport au Roi précise en outre qu' « *Ils sont pour la plupart nés localement, dans la zone de conflit djihadiste, et n'existent donc pas officiellement. Leur enregistrement dans la banque de données commune T.E.R. constitue la seule manière d'avoir connaissance de leur existence vu qu'ils ne sont pas inscrits dans le Registre national* »

¹²⁶ « *Ces enfants pourraient ainsi éventuellement être abordés dans le CSIL-R, et les services socio-préventifs pourraient initier un accompagnement si nécessaire. Ces enfants sont effectivement considérés comme des personnes vulnérables, des victimes pour lesquels il est essentiel d'assurer un suivi spécifique au cas par cas. Ils ne sont pas discutés à la [TFL], à moins qu'une radicalisation problématique ne se produise au fil des ans* ».

¹²⁷ Ar. 6, §2, 1^o, 1) du projet de loi

¹²⁸ Pour un exemple de cas où le fait de se retrouver sur une liste accroît les risques d'arrestation, voy. Saunders, J., Hunt, P. & Hollywood, J.S. Predictions put into practice: a quasi-experimental evaluation of Chicago's predictive policing pilot. *J Exp Criminol* 12, 347–371 (2016). <https://doi.org/10.1007/s11292-016-9272-0>

¹²⁹ Voir notamment : avis n° 129/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie*, considérants nos 42 et s. ; avis n° 131/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant un projet de loi portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts*, considérants nos 55 et s. ; avis n° 112/2022 du 3 juin 2022 *concernant un projet de loi modifiant le Code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier*, considérants nos 3-41 et 87-88 ; avis n° 231/2021 du 3 décembre 2021 *concernant un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier*, considérants nos 35-37 ; avis n° 37/2022 du 16 février 2022 *concernant un avant-projet de décret instituant la plateforme informatisée centralisée d'échange de données 'E-Paysage'*, considérant n° 22 ; avis n° 13/2022 du 21 janvier 2022 *concernant un projet d'arrêté du*

108. Cela implique de préciser très clairement de quelle(s) autorité(s) relève la BDC (ou auprès de quelles autorités la BDC est instituée¹³⁰) et pourquoi. Une disposition adéquatement libellée à cet égard doit permettre de déterminer :

- si la BDC est « *commune* » aux services de base ou aux services de base ET aux services partenaires ou encore aux services participant (de droit ou sur invitation ?) aux TFL ;
- qui sont les préposés¹³¹ des responsables du traitement (s'agit-il de l'OCAM seul¹³², du responsable opérationnel (l'OCAM) et du gestionnaire de la BDC (la Police Fédérale)¹³³ et des services de base (mais quid du SGRS qui est l'un des « *services de renseignement et de sécurité* » visé par la loi du 30 novembre 1998, mais qui est placé sous l'autorité du Ministre de la Défense¹³⁴ ?) ;
- que les missions des services impliqués sont bien compatibles avec les finalités de la BDC ;
- si une modification des compétences de l'auteur de la norme est susceptible d'affecter les traitements de données à caractère personnel¹³⁵ ; et

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'octroi de primes à l'amélioration de l'habitat et un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2012 relatif à l'octroi d'aides financières en matière d'énergie, considérants nos 9-17 ; l'avis n° 65/2019 du 27 février 2019 concernant un projet d'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative, considérants nos 90-113.

¹³⁰ A cet égard le passage de « pour l'exercice conjoint des missions visées à l'article 44/2, § 2, les ministres de l'Intérieur et de la Justice peuvent conjointement créer des banques de données communes dont ils deviennent responsables du traitement » ([Art. 44/11/3bis](#), §1^{er}, LFP) à « *il est créé une banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » qui permet le traitement commun, par tout ou partie des services de base et des services partenaires, des données à caractère personnel et des informations relatives aux missions de prévention et de suivi du terrorisme et de l'extrémisme, lorsqu'il peut mener au terrorisme (...)* » pour laquelle l'OCAM est désignée responsable opérationnel (art. 3 du projet de loi et art. 5 du projet d'AR) est une régression problématique. Comp. : [Art. 8](#), §4, de la loi du 16 octobre 2022 visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et modifiant la procédure d'assises relative à la récusation des jurés (MB 24.10.2022)

¹³¹ Par opposition aux « utilisateurs » qui doivent respecter les consignes d'accès et d'utilisation édictées par les responsables du traitements, mais qui ne sont pas placés sous leur autorité (en cas de traitement illicite, il sont donc susceptibles d'engager leur propre responsabilité, tant vis-à-vis des personnes concernées que vis-à-vis des responsables du traitement, mais PAS directement la responsabilité du responsable du traitement à l'égard des personnes concernées)

¹³² Qui est effectivement placé sous l'autorité conjointe des Ministres de l'Intérieur et de la Justice ([Art. 5](#) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (MB 20.07.2006))

¹³³ Qui sont tous deux placés sous l'autorité conjointe des Ministres de l'Intérieur et de la Justice (*Ibidem* et [Art. 5](#) LFP)

¹³⁴ [Art. 10](#), §2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (MB 18.02.1998)

¹³⁵ Concrètement, en cas (1) de création d'un nouveau service fédéré disposant de compétences de constatations et de poursuites d'infractions édictées par l'entité fédérée en question ou (2) de régionalisation (ou communautarisation) d'un service et de ses compétences, il s'agira de pouvoir déterminer si le facteur de rattachement du traitement (faits commis dans l'entité, auteur présumé domicilié dans l'entité, etc...) est compatible avec la compétence du législateur ayant déterminé les éléments essentiels du traitement. En effet, les données collectées et enregistrées durant la période durant laquelle le législateur fédéral était compétent sont susceptibles d'être traitées par une autorité régionale ou communautaire dans le second cas uniquement, mais seules les données disposant d'un lien de rattachement avec l'entité fédérée seront susceptibles d'être traitées; A noter qu'habituellement, l'Autorité s'abstient de faire des observations relatives à une situation future dont rien n'indique qu'elle se produira. Cependant, au vu de l'importance de l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées, l'Autorité estime que dès lors qu'il est possible de prendre en considération ce risque dès à présent, il ne pourrait être admis que la « *sécurité nationale* » soit valablement invoquée pour couvrir des traitements devenus illicites (au sens de l'art. 5.1.a) du RGPD) au motif que les normes régionales ou communautaires *ad hoc* (et/ou un accord de coopération) ne pourraient pas être adoptées avant la mise en œuvre effective d'une réforme de l'Etat.

- quel Titre de la LTD¹³⁶ est applicable au traitement des données à caractère personnel effectués sous la responsabilité des responsables du traitement de la BDC.

109. En ce qui concerne ce dernier alinéa, pour rappel, les normes applicables sont déterminées à la fois par l'autorité compétente concernée et par la finalité du traitement. Or, à défaut d'une disposition prévoyant « *la collecte des traitements par le responsable opérationnel auprès des services partenaires* »¹³⁷, il y a lieu de considérer que les services partenaires communiquent des données aux responsables du traitement de la BDC¹³⁸. Le RGPD s'applique donc pleinement à cette communication par les services partenaires¹³⁹ qui ne relèvent pas du champs d'application de la directive police-justice. L'art. 30, §2 du projet confirme cette interprétation. Le RGPD s'applique également à l'accès¹⁴⁰ par ces mêmes services partenaires, aux données de la BDC. Une fois ces données communiquées¹⁴¹, l'art. 30, §1^{er} prévoit que le responsable du traitement « *propre à chaque service* » qui alimente la BDC reste « *responsable de la qualité des données* », mais les responsables du traitement de la BDC sont responsables de la qualité des données à caractère personnel « *validées sur les fiches de renseignement* ». L'Autorité estime que cette formulation est problématique, car elle revient à exonérer les responsables du traitement de la BDC pour le traitement (par exemple la communication à des tiers) de données inexactes, alors que le respect du principe d'exactitude est une condition de licéité du traitement qui implique, le cas échéant, de s'abstenir de traiter (et surtout de communiquer) certaines données. Cet écueil provient du fait que l'exigence des normes relatives à la protection des données portent sur la désignation d'un responsable pour « *les traitements* » (et non uniquement de la banque de données)¹⁴². **Il y a donc lieu de déterminer, dans le projet, qui sont les responsables du traitement, en fonction des différents traitements susceptibles d'être réalisés et non en fonction de la banque de données.**

110. Ensuite, si la finalité des TFL est liée à l'alimentation de la BDC¹⁴³, dans un souci de prévisibilité, l'Autorité invite le demandeur à, détailler les raisons de l'absence d'alignement entre services de

¹³⁶ En d'autres termes, quels sont les traitements qui relèvent respectivement du RGPD, de la directive police-justice ou du Titre III et de la Convention 108 du Conseil de l'Europe

¹³⁷ Pour rappel le projet prévoit l'abandon de la notion de « collecte » au profit de celle d' « enregistrement » pour correspondre à la réalité IT

¹³⁸ Il sera toutefois prêté attention aux observations relatives au caractère adéquat de l'application de la notion de responsable du traitement à une banque de données, formulées dans le présent chapitre

¹³⁹ Tels que par exemple l'OE

¹⁴⁰ Qu'il s'agisse d'un accès en lecture ou par interrogation directe

¹⁴¹ C'est-à-dire après avoir « *alimenté* » la BDC

¹⁴² Bien entendu, la détermination d'un responsable du traitement pour une banque de données, n'est pas une mauvaise pratique en soi

¹⁴³ Sans préjudice des critiques formulées *supra* lors de l'analyse des finalités.

base/partenaires de la BDC et participants de droit ou invités aux coordinations dans le cadre des TFL¹⁴⁴, dans l'exposé des motifs.

111. En ce qui concerne la communication prévue à l'art. 28, l'Autorité estime qu'il y a lieu de préciser dans le commentaire, quelle est l'autorité visée par les obligations légales (ou les Traités) pour la communication des données figurant dans la BDC. S'il s'agit des différents services à l'origine de la collecte des données, chacun pour ses propres données, la possibilité de réaliser des transferts internationaux de données contenues dans la BDC pourrait être purement et simplement omise (ou, à défaut, devrait être dûment justifiée). Si par contre, c'est le responsable opérationnel qui est assujéti à cette obligation de communication, il y a lieu de s'assurer de la validité de l'engagement de l'OCAM en ce qui concerne la communication des données communiquées par les autres services¹⁴⁵ ou d'en conclure que la BDC est une banque de données OCAM accessible à d'autres services. Le projet sera donc revu en fonction de l'une ou l'autre hypothèse.

II.5. Durée de conservation des données traitées

112. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, 28, 5° et 77 LTD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

113. La durée de conservation maximale des données est fixée à 60 ans « *après leur dernier traitement* » (art. 7 du projet de loi)¹⁴⁶.

114. Cette durée s'explique par la pratique de l'archivage (entre les mains du responsable du traitement et non par envoi aux Archives générales du Royaume) qui, en vertu de la même disposition, intervient au plus tard 30 ans « *après le dernier traitement* ».

115. L'Autorité estime tout d'abord que le critère du « *dernier traitement* » est susceptible de justifier une conservation infinie des données à caractère personnel concernées. L'Autorité recommande donc d'avoir égard à un critère objectif, tel que par exemple le dernier devoir d'enquête relatif à l'entité concernée.

¹⁴⁴ Visés aux art. 31 et sv. du projet de loi (sur cette question voy. *infra*)

¹⁴⁵ Par exemple, est-ce que l'OCAM est habilitée à communiquer des données obtenues des Affaires consulaires à des services étrangers qui ne sont pas les homologues des Affaires consulaires ?

¹⁴⁶ La durée d'archivage est cependant réduite pour les entités en pré-enquête (voy. *supra*) et il est prévu que l'archivage intervienne après 15 ans pour les mineurs

116. Ensuite, l'Autorité estime que, s'agissant de données détenues au moins partiellement par chacun des services faisant partie de la chaîne pénale et de sécurité, le caractère nécessaire et proportionné d'un archivage séparé, au niveau de la BDC, doit être démontré. En tout état de cause, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir que ces données archivées ne devraient plus pouvoir être communiqués aux services autres que les membres des services relevant de la chaîne pénale et de sécurité (dans la mesure où l'art. 7, §2, 2^o ne semble pas totalement l'exclure).

117. Par ailleurs, l'Autorité relève que la durée d'archivage est fixée sous forme de maximum. Il y a donc lieu d'assortir la possibilité d'effacement anticipé de conditions (comme cela a été prévu pour l'archivage)¹⁴⁷.

118. Compte tenu de l'importance des conséquences liées au traitement de ces données (et en particulier pour les personnes vulnérables qui ne pourront mettre en œuvre les voies de recours qu'au prix de très importantes difficultés), l'Autorité estime que la vérification des conditions de conservation dans la BDC ou dans les archives de la BDC doit intervenir à intervalle plus régulier¹⁴⁸. Sous réserve de la démonstration de la nécessité de retenir un autre délai, l'Autorité recommande une vérification annuelle et un archivage après 5 ans de vérifications infructueuses (ou en l'absence de vérification régulière durant les 5 dernières années). Des vérifications plus espacées pourraient en revanche être admissibles pour l'effacement.

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que

- le sort des 47 services partenaires ayant accès à la BDC doit être clarifié (point 11) ;
- les délégations contenues aux articles 6, 9, 33 et 40 du projet de loi doivent être limitées aux modalités d'exécution des éléments essentiels devant figurer dans le projet de loi (point 21) ;
- l'habilitation au Roi contenue à l'art. 8 doit être omise et il y a lieu de prévoir que « *l'ensemble des traitements des données figurant dans la banque de données communes, en ce compris leur enregistrement, font l'objet d'une journalisation* » (point 22) ;
- « *l'extraction* » des listes (visée à l'art. 26, §1^{er}) par les services ayant un droit de lecture doit être couverte par une obligation de journalisation (point 23) ;

¹⁴⁷ A savoir, si les données à caractère personnel ne présentent plus un lien direct avec l'une des finalités de l'article 5, alinéa 2

¹⁴⁸ Le projet prévoit actuellement 5 ans (et 3 ans pour les mineurs)

- les normes organiques des services disposant d'un droit d'écriture doivent prévoir que la collecte des données susceptibles d'être enregistrées dans la BDC doit avoir été journalisée (point 24) ;
- le contrôle périodique des fichiers de journalisation doit être prévu dans le projet et dans les normes organiques des services partenaires pour les traitements « locaux » (point 25) ;
- les nécessités stratégiques, tactiques et opérationnelles doivent être distinguées les unes des autres et décrites précisément dans la loi ou un arrêté d'exécution (point 30) ;
- les finalités liées à la création d'une banque de données doivent être distinguées des finalités des différents traitements réalisés par chacun des services relativement à ces données (point 31) ;
- le commentaire de l'art. 6 doit contenir la démonstration, pour chacun des services disposant d'un droit d'écriture, que la finalité de chacun des traitements ultérieurs de ces données est compatible avec la finalité pour laquelle elles ont été collectées (point 32) ;
- l'art 6 et son commentaire (de même que, le cas échéant, les normes organique des services partenaires) doivent être adaptés du point de vue de la finalité des traitement et du caractère nécessaire et proportionné de ceux-ci (points 35 et 36) ;
- les finalités des accès par les services partenaires doivent être déterminées pour chaque catégorie de donnée (point 37) ;
- la fixation de limites ou l'énonciation, dans l'exposé des motifs, de circonstances dans lesquelles un traitement serait constitutif d'un détournement de finalité est souhaitable (point 39) ;
- l'art 9 du projet doit mentionner que l'interconnexion de la BDC avec des sources authentiques en peut en aucun cas permettre à des autorités ne disposant pas d'un accès légal à ces sources, de se voir accéder aux données contenues dans ces sources authentiques (point 40) ;
- l'art. 31 du projet de loi doit être reformulé en veillant à l'aligner sur son commentaire (point 44) ;
- les finalités de la communication de données aux services invités à participer aux TFL doivent être précisées (point 46) ;
- il convient de déterminer si les TFL sont des plateformes de concertation organisées en application de l'art. 458^{ter} CP auquel cas l'Autorité souhaite que le projet adapté lui soit à nouveau soumis pour avis avant son adoption (point 47) ;
- si le demandeur souhaite créer une nouvelle exception légale au secret professionnel il y a lieu de reformuler le commentaire de l'art. 19 et de modifier le Code pénal en vue d'y introduire cette nouvelle typologie d'exception (point 49) ;

- le cas échéant, il convient de déterminer ce que le destinataire de l'information couverte par le secret professionnel a la possibilité et/ou l'obligation de faire avec les données communiquées (point 50) ;
- si l'intention du demandeur est d'appliquer cette disposition à d'autres intervenants et/ou autorités, il conviendra de préciser, dans le commentaire de l'article 19, lesquelles et de quelle manière (point 52) ;
- le cas échéant, il convient de préciser les données des participants à une concertation en CSIL sont susceptibles d'être traitées à des fins répressives (point 53) ;
- qu'il y a lieu d'intégrer une référence aux travaux préparatoires de la loi de 2014 dans le commentaire de l'art. 7 et, concernant la finalité du traitement des données archivées, d'en démontrer le caractère légitime (point 57) ;
- le libellé de la finalité du traitement ultérieur visée aux art. 4, 24, 28 et 46 doit permettre de déterminer leur compatibilité avec la finalité pour laquelle les données ont été initialement collectées (point 58) ;
- il convient de mentionner (à l'art. 4 du projet) que des statistiques seront réalisées aux fins de la publication d'un rapport d'évaluation portant sur l'efficacité des moyens de traitements mis en œuvre et des autorités impliquées par la loi en projet et son arrêté d'exécution par rapport aux finalités pour lesquelles les données ont été enregistrées dans la BDC (points 59, 78, 81 et 97) ;
- l'impact du projet sur le fonctionnement des CSIL-R doit être clarifié (points 61 à 63) ;
- la possibilité de communication d'une carte d'information à une autorité ou une institution tierce doit être reformulée (points 65 et 66) ;
- le fondement légal et les limites de la délégation de la précision des finalités de communication aux bourgmestres, au Roi doivent être mentionnés (point 67) ;
- l'art 12 du projet d'AR doit être aligné sur le rapport au Roi (point 69) ;
- la qualité en vertu de laquelle un bourgmestre est susceptible d'être destinataire de données à caractère personnel doit être déterminée (points 70 et 71) ;
- en ce qui concerne la compétence du bourgmestre définie dans la nouvelle loi communale, il y a lieu de se référer aux « *mesures de police administratives* » (point 72) ;
- le cas échéant, le projet doit être adapté afin de préciser les finalités du traitement au regard des compétences légales du bourgmestre en matière de concertations de cas au sens de l'art. 458 CP (point 73) ;
- l'exposé des motifs du projet doit contenir une justification du caractère nécessaire et proportionné de la participation de chacun des nouveaux partenaires ainsi que du maintien de chacun des services participant actuellement par rapport à la possibilité d'atteindre la finalité visée par une communication de certaines données par l'un des services de base seul (points 79 et 80) ;

- la démonstration du caractère nécessaire et proportionné de la communication devra également porter sur les modalités de cette communication (point 82) ;
- le besoin de communication des données avec d'autres partenaires que la VSSE, l'OCAM et la Police Fédérale n'est ni exprimé, ni démontré (point 87) ;
- le caractère nécessaire et proportionné de la participation de l'OE aux TFL n'est pas démontrée dans l'état actuel du projet et ne semble pas démontrable à l'aide du cas cité en commentaire (point 89) ;
- la concertation préalable obligatoire doit être distinguée de la communication en temps réel ou a posteriori de l'information relative à la prise d'une mesure, avec les services disposant de données à l'égard de l'intéressé (point 90) ;
- les services susceptibles d'être invités doivent à tout le moins être déterminables (point 91) ;
- la notion d' « *échange* » de données doit être précisée (point 92) ;
- il y a lieu de reformuler l'art. 6 du projet de loi en distinguant – pour chacun des services partenaires - les catégories de données dont ces services disposent et sont habilités à communiquer en vertu de ce projet « *dans le respect du besoin d'en connaître* » des autres services, des données communiquées par d'autres participants, en réunion de concertation, dont les autres services participants ont la possibilité de prendre connaissance (point 95) ;
- à chaque fois que la finalité pourra être atteinte par la communication de données d'un seul service (par exemple un extrait de l'analyse de la menace de l'OCAM ou un rapport de la police locale), il soit procédé de la sorte (point 96) ;
- il convient de prévoir que les données contenues dans des banques de données policières ne pourront être traitées, par les services partenaires, que pour autant que leur caractère exact ait pu être établi par le biais d'un « *flux retour justice* » (point 98) ;
- il convient de prévoir que les condamnations mineures, figurant dans le casier judiciaire, étrangères aux infractions terroristes visées au titre *I ter* du Livre II du Code pénal, voire très anciennes ne doivent pas être traitées par les services partenaires (point 99) ;
- l'art. 44/1, §3, 2° LFP doit être reproduit dans le projet (point 100) ;
- le caractère nécessaire et proportionné du traitement des données relatives aux opinions politiques et aux convictions religieuses ou philosophiques, par chacun des services susceptibles d'en prendre connaissance, devra également être démontré dans le commentaire de l'art. 6 (point 101) ;
- une description des mesures techniques et organisationnelles, visant à garantir que des données communiquées par le service compétent dans le cadre d'une finalité liée à la prévention du terrorisme, ne puissent pas être traitées à d'autres fins par d'autres autorités, doit figurer dans le projet (point 102) ;

- il y a lieu de préciser dans le commentaire des art. 24 qu'il ne s'agit pas de permettre aux « *autres destinataires* » de la carte d'information de se prévaloir de cette disposition pour « *enquêter* », ni de consolider les données dont ils disposent au sujet des « *entités* », grâce à des informations qui seraient irrelevantes pour leurs propres finalités (point 103) ;
- le caractère nécessaire et proportionné du traitement des données à caractère personnel des entités, doit être démontré service par service (point 104) ;
- le traitement des données à caractère personnel des enfants mineurs de certaines entités outrepassé les finalités de l'enregistrement dans une banque de données accessible à des services dont les missions sont autres que celles des services de renseignement (point 105) ;
- il convient de préciser très clairement dans le projet de loi de quelle(s) autorité(s) relève la BDC (ou auprès de quelles autorités la BDC est instituée) et pourquoi (point 108) ;
- il y a lieu de déterminer, dans le projet, qui sont les responsables du traitement, en fonction des différents traitements susceptibles d'être réalisés et non en fonction de la banque de données (point 109) ;
- les raisons de l'absence d'alignement entre services de base/partenaires de la BDC et participants de droit ou invités aux coordinations dans le cadre des TFL doivent être détaillées dans l'exposé des motifs (point 110) ;
- il y a lieu de préciser dans le commentaire de l'art. 28, quelle est l'autorité visée par les obligations légales (ou les Traités) pour la communication des données figurant dans la BDC (point 111) ;
- le critère du « *dernier traitement* » pour la détermination du délai maximal d'archivage doit être abandonné (point 115) ;
- le caractère nécessaire et proportionné d'un archivage séparé, au niveau de la BDC, doit être démontré (point 116) ;
- les données archivées ne devraient plus pouvoir être communiqués aux services autres que les membres des services relevant de la chaîne pénale et de sécurité (point 116) ;
- il y a lieu d'assortir la possibilité d'effacement anticipé de conditions (point 117) ;
- la vérification des conditions de conservation dans la BDC ou dans les archives de la BDC doit intervenir à intervalle plus régulier (point 118).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière - Directrice

ANNEXE

Principales abréviations:

BDC	Banque de données commune
BELPIU	Unité belge de l'Information des passagers
C.O.C	Organe de contrôle de l'information policière
CPPL	Commission permanente de la police locale
Comité R	Comité permanent de contrôle des services de renseignements
CSIL-R	Cellule de Sécurité Intégrale Locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme
EPV	Extrémistes potentiellement violents
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System
FTF	Foreign terrorist fighters
GPI	Police intégrée
HTF	Homegrown terrorist fighters
LFP	Loi sur la fonction de police
OCAM	Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace
O.E.	Office des Etrangers
PH	Propagandistes de haine
SGRS	Service Général du Renseignement et de Sécurité
T.E.R.	Terrorisme, extrémisme et radicalisme
TFL	Task Forces Locales
VSSE	Sûreté de l'Etat