

*Pour obtenir cette revue
s'adresser à*

EDITIONS KLUWER
Avenue Louise, 326, bte 56
1050 BRUXELLES

La gestion de l'information policière
Première partie: la réforme et ses
impacts

Sous la direction de Bertrand Renard

Bertrand Renard
Laurent Surin
Marc Vandendriessche

La gestion de l'information dans le cadre de la réforme des polices en Belgique ⁽¹⁾

Bertrand RENARD,
*Lic. en droit et en criminologie, D.E.A. en criminologie
Assistant, Département criminologie, INCC*

I. Introduction

L'intégration des services de police passe par l'intégration de l'information.

Cette affirmation pose la double question d'une part de l'importance donnée à la question de la gestion de l'information en matière policière, et d'autre part de la place que cette question prend dans le cadre de la réforme des services de police.

Tout d'abord, la place que le gouvernement donne à la gestion de l'information est manifestement centrale. Il entame en effet son exposé des motifs sur la réforme des polices dans sa partie relative à la gestion de l'information en ces termes: *«Les services de police sont chargés de garantir la sécurité des citoyens et de veiller au fonctionnement démocratique de l'Etat de droit. A cet effet, ils doivent pouvoir recueillir et traiter des informations et des données à caractère personnel. L'ampleur des missions justifie le recours au traitement de l'information.»*

(1) Ce texte a été présenté à la journée d'étude sur la réforme des services de police organisée le 30 mai 2001 à Louvain-La-Neuve par le Département de criminologie et de droit pénal de la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain.

matière transversale Ensuite, tous les grands principes de la loi de réforme (garantir une approche globale de la sécurité, mettre en commun les moyens pour répondre aux exigences d'un service de police de qualité au profit du citoyen,...) se reportent dans les dispositions relatives à la gestion de l'information. Par ailleurs, à de nombreuses reprises au sein des travaux parlementaires, la gestion de l'information est régulièrement soulignée comme un exemple de matière transversale favorisant l'intégration des services de police (mécanisme de liaison, vecteur de police communautaire,...)

Et comme pour conforter chacune des deux dimensions de cette affirmation, le chapitre sur la gestion de l'information est en outre perçu comme une des dispositions les plus essentielles de la réorganisation. ⁽²⁾

Il n'y a donc aucun doute sur le fait que le vent de réforme que connaît notre pays dans le secteur de la police s'inscrit dans chaque volet de l'organisation policière, et nécessairement en matière de gestion de l'information. Les constats successifs des Commissions parlementaires d'enquête s'attachent de manière récurrente à la question de la gestion de l'information ⁽³⁾ tantôt sur des problèmes d'autorisation, tantôt sur des problèmes de transmission (rétention), tantôt encore sur des problèmes d'accessibilité (uniformité de l'outil informatique), ou enfin sur des problèmes de contrôle du respect des règles.

L'ensemble de ces critiques, adressées presque exclusivement dans le contexte des missions de police judiciaire, ont amené le législateur de

(2) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 10.

(3) Voyez principalement la Commission d'enquête parlementaire sur les adaptations nécessaires en matière d'organisation et de fonctionnement de l'appareil policier et judiciaire, en fonction des difficultés surgies lors de l'enquête sur «des tueurs du Brabant», *Doc. Parl.*, Chambre, 1995-96, n° 573/11, en particulier pp. 126 et s.; la Commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, *Doc. Parl.*, Chambre, 1988-89, n° 59/8, par exemple p. 209; la Commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans «l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts», *Doc. Parl.*, Chambre, 1996-97, n° 713/6, en particulier pp. 48 et s. et p. 165; voyez enfin le rapport des Commissions réunies des affaires intérieures de la Chambre et du Sénat portant sur la note du 7 octobre 1997 du gouvernement sur la réorganisation des services de police, *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1391/1.

la réforme des polices à focaliser son attention essentiellement sur le volet judiciaire de la gestion de l'information, ce qui, nous le verrons, s'est traduit dans la loi.

instruments réglementaires

Dans l'attente de l'élaboration de la réforme, et de l'adoption des dispositions d'application des textes légaux adoptés, plusieurs instruments réglementaires édictent des mesures d'accompagnement de la réforme qui ne sont pas sans influence sur les questions de gestion de l'information. On citera en particulier les circulaires respectives du ministre de la Justice et du Collège des Procureurs généraux, relatives à la collaboration, la coordination et la répartition des tâches entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire (Col 6/99).⁽⁴⁾ C'est par ce biais qu'ont été instaurés par exemple des organes tels que le Carrefour d'Information d'Arrondissement (C.I.A.) dans chaque arrondissement judiciaire, essentiel en la matière.

aspects légaux

L'analyse que nous proposons ne cherchera pas à rentrer dans la complexité de ces directives⁽⁵⁾, mais va se centrer exclusivement sur les aspects légaux de la question de la gestion de l'information. Dans un premier temps, le dispositif légal et réglementaire antérieur à la réforme est passé en revue, de manière à mieux mettre en évidence les innovations de la loi de 1998. Dans un deuxième point, nous soulignons brièvement les principes de base qui ont guidé le gouvernement dans l'élaboration de son projet de loi initial, afin de bien cerner la philosophie qui doit transparaître désormais dans la nouvelle organisation policière, en particulier dans le volet relatif à la gestion de l'information. Le troisième et principal volet de cet article présente enfin le nouveau cadre légal réglant la gestion de l'information policière, en prenant soin de distinguer (3.1) la collecte et le recueil de l'information, (3.2) le rassemblement et l'organisation de l'information, (3.3) la communication, la circulation et l'accessibilité de l'information, (3.4) la protection de l'information, en terme d'indépendance et de protection de la vie privée, et enfin (3.5) le contrôle de l'information.

(4) Ces directives ont été tout récemment remplacées par la circulaire du ministre de la Justice du 20 février 2002 (*M.B.*, 1er mars 2002, p. 8191) et du Collège des Procureurs généraux (Col 02/2002) organisant la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire.

(5) D'autres textes du présent numéro du *Manuel de la Police* abordent ces questions précises, nous y renvoyons.

II. Le dispositif légal et réglementaire antérieur

*loi du 5 août 1992 sur la
fonction de police*

Le corps de texte principal qui donne aux services de police les règles en matière de gestion de l'information a son siège au sein de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police ⁽⁶⁾. Afin de mettre en évidence les innovations de la loi de réforme de 1998, le dispositif légal et réglementaire antérieur est ici présenté, en remontant brièvement avant même la loi sur la fonction de police.

I. Avant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police

Sans entamer un travail de reconstitution historique, il est intéressant d'évoquer deux dispositions qui constituaient, avant l'adoption de la loi sur la fonction de police, les principaux fondements explicites de gestion de l'information par la police.

Tout d'abord, l'article 13 de la loi du 7 avril 1919 instituant les officiers et agents judiciaires près les parquets ⁽⁷⁾ consacre spécifiquement le pouvoir d'information et prévoit que les chefs des administrations locales et leurs délégués sont tenus verbalement ou par écrit, si ceux-ci le requièrent, de fournir aux officiers et agents judiciaires tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Cet article précise aussi que certains officiers judiciaires ont accès aux bureaux de l'administration communale et faculté de consulter, sans déplacement, tous les registres et documents que possède la police administrative locale. ⁽⁸⁾

Ensuite, la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie ⁽⁹⁾ précise différentes missions de renseignement lui incombant directement ou indirectement. En particulier, l'article 35 parle de patrouilles et de recherches dans le cadre desquelles, conformément à son article 36, la gendarmerie recherche certains renseignements de nature à favo-

(6) Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992, p. 27124. Ci-après loi sur la fonction de police.

(7) Loi portant certaines dispositions statutaires relatives aux officiers et agents judiciaires près les parquets, *M.B.*, 12 avril 1919. Aux termes de l'article 211, 3° de la loi de réforme, cet article est abrogé.

(8) *Cf. Doc. Parl.*, Chambre, 1990-91, n° 1637/1, p. 64.

(9) Loi du 2 décembre 1957, *M.B.*, 12 décembre 1957. Aux termes de l'article 212 de la loi de réforme, la loi sur la gendarmerie est abrogée.

riser son action de police judiciaire et de police administrative.⁽¹⁰⁾ L'article 13 de l'arrêté royal du 14 mars 1963 portant organisation du service général de la gendarmerie donne mission de se renseigner sur les événements susceptibles de nuire à l'ordre, à la sûreté et à la sécurité de l'armée.

Notons qu'aucune disposition du titre IV de la nouvelle loi communale⁽¹¹⁾ relative à la police communale ne vise de manière explicite la question de la gestion de l'information.

Au sein même des travaux préparatoires de la loi sur la fonction de police, il est précisé que ces missions de recherche de renseignement et de documentation, tantôt de la police judiciaire, tantôt de la gendarmerie, sont précisées par des dispositions réglementaires et des instructions particulières propres à ces services de police.⁽¹²⁾ Il faut souligner cependant qu'en terme d'habilitation légale, les dispositions sont particulièrement sommaires, réglant certaines questions spécifiques sans aucune cohérence par rapport à ce que l'on peut attendre d'un règlement général de la gestion de l'information par la police.

2. Le texte de l'article 39 de la loi sur la fonction de police

mission de renseignement

En 1992, le Parlement adopte la loi sur la fonction de police, sur la base du texte proposé par le gouvernement dans le but de définir les conditions dans lesquelles la force publique exerce son action et de circonscrire le cadre dans lequel opèrent les autorités investies des responsabilités en matière de police.⁽¹³⁾ Conscient que *«la recherche d'information et la constitution de banques de données sont légitimes et inévitables dans le cadre des différentes missions expressément confiées aux services de polices»*, le législateur élabore une disposition spécifique visant la mission de renseignement qui incombe aux services de police en précisant les modalités essentielles de la conservation des données ainsi recueillies et de leur exploitation. Il s'agit

(10) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1990-91, n° 1637/1, p. 64. Notez que l'article 36 de la loi sur la gendarmerie a été abrogé par l'article 61 de la loi sur la fonction de police.

(11) Nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988 et ratifiée par la loi du 26 mai 1989.

(12) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1990-91, n° 1637/1, pp. 64 et 65.

(13) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1990-91, n° 1637/1, p. 1.

de l'article 39 énoncé dans les termes suivant:

Art. 39. Dans l'exercice des missions qui leur sont confiées les services de police peuvent recueillir des informations, traiter des données à caractère personnel et tenir à jour une documentation relative notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative ou judiciaire.

Les renseignements contenus dans la documentation doivent présenter un lien direct avec la finalité du fichier et se limiter aux exigences qui en découlent.

Ces renseignements ne peuvent être communiqués qu'aux autorités et services de police ainsi qu'aux services de renseignement officiels qui en ont besoin pour l'exécution de leurs missions.

Dans les limites des missions qui sont confiées aux services de police, cet article donne à ces derniers une habilitation générale à recueillir des informations à caractère personnel, ainsi que des informations relatives à des événements, à des groupements et à des personnes, et de gérer une documentation constituée de ces informations. S'inspirant largement de la Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police ⁽¹⁴⁾, il est prévu que la collecte et le traitement de ces données doivent en principe se limiter à ce qui est nécessaire à la prévention de dangers concrets et à la répression des infractions. Si la loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par «danger concret», la doctrine confirme qu'il faut se référer à la définition qu'en donne la recommandation précitée ⁽¹⁵⁾, à savoir toute situation où il existe des présomptions suffisantes qu'une infraction pénale grave a été ou pourrait être commise à l'exclusion des possibilités éventuelles non assorties de preuves. Selon De VALKENEER et BOURDOUX, cela exclut de manière certaine toute recherche exploratoire d'information, sans but déterminé ou sans raison policière. Il est souligné au sein des travaux préparatoires de la loi que des renseignements à propos

(14) Recommandation R (87) 15 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 17 septembre 1987, Strasbourg, 1988, en particulier les articles 2.1 et 2.4.

(15) Voyez De VALKENEER et BOURDOUX, *La loi sur la fonction de police*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 272.

d'une personne ne sauraient être recueillis et enregistrés pour l'unique motif que celle-ci serait d'une origine raciale, qu'elle aurait telle conviction religieuse ou philosophique, un comportement sexuel ou une opinion politique donnée.

Bien qu'aucune précision supplémentaire ne soit inscrite dans le texte même de l'article 39 de la loi sur la fonction de police, les auteurs précités soulignent enfin que le recueil d'information ne peut être admis lorsqu'il est opéré d'une manière illégale (sous la contrainte) ou déloyale.

principe de légitimité
principe de conformité

Bien que les aspects de protection de la vie privée, surtout à l'égard des questions de traitement de données à caractère personnel, doivent faire l'objet d'une loi spécifique «*qui comprendra des dispositions spécifiques à la documentation policière*»⁽¹⁶⁾ (ce qui deviendra la loi du 8 décembre 1992), le texte de l'article 39 prend la peine de préciser que «*Les renseignements contenus dans la documentation doivent présenter un lien direct avec la finalité du fichier et se limiter aux exigences qui en découlent*». Cela renvoie explicitement au principe de finalité de la loi vie privée, ainsi qu'aux exigences qui en découlent, soit le principe de légitimité (permettre aux services de police d'assumer leurs tâches légales), et le principe de conformité (traiter des données adéquates, pertinentes et non-excessives par rapport aux missions légalement poursuivies).⁽¹⁷⁾

L'alinéa 3 de l'article 39 dispose enfin que les données à caractère personnel collectées et enregistrées à des fins de police peuvent être communiquées à d'autres autorités et services de police, ainsi qu'aux services de renseignements, qui ont un intérêt légitime à leur obtention dans le cadre de leurs attributions légales. Les travaux préparatoires précisent que la communication de ces données ne peut être faite que pour autant que ces données soient indispensables au destinataire pour l'accomplissement de sa mission légale et pour autant que le but de la collecte ou du traitement exécuté par ce destinataire ne soit pas incompatible avec les raisons qui sont à l'origine de la collecte du renseignement. En matière judiciaire, ce type de communication ne pourra être réalisé que très exceptionnel-

(16) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1990-91, n° 1637/1, p. 65.

(17) Dans un sens fort similaire, voyez les précisions données par la circulaire des ministres de l'Intérieur et de la Justice du 2 février 1993 relative à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 20 mars 1993, p. 6090.

lement aux services de renseignement, et sous la responsabilité directe du gestionnaire de la banque de données ou du fichier de police judiciaire. ⁽¹⁸⁾

Bien que cette loi ne précise pas si les autorités et services de police (ni les services de renseignements d'ailleurs) doivent nécessairement être belges, des auteurs comme BOURDOUX et DE VALKENEEER considèrent que de tels échanges sont possibles même en dehors des cas expressément prévus par des conventions internationales. ⁽¹⁹⁾

biais des parquets

On peut s'étonner que la loi ait limité les possibilités de communication aux seuls services et autorités de police, dans la mesure où certaines administrations, habilitées à rechercher et constater des infractions à des lois spéciales, peuvent être amenées, dans ce cadre, à collaborer avec les services de police. La solution, peu pratique certes, avancée par les mêmes auteurs précités, consiste à opérer la communication par le biais des parquets. Pour les communications avec des personnes privées, la même solution peut être envisagée sur la base du principe selon lequel le procureur général est le maître du secret de l'information et de l'instruction.

L'amélioration indéniable apportée par cette disposition en terme de sécurité juridique pour le citoyen, mais aussi pour le fonctionnaire de police, sur la question de la gestion de l'information policière, peut masquer le caractère très fragmentaire de la réglementation. Si l'article 39 de la loi sur la fonction de police donne une habilitation (enfin) claire aux services de police pour recueillir, traiter et communiquer des informations dans le cadre des missions qui leur incombent, il faut bien reconnaître qu'il ne s'agit que d'une habilitation générale, non exempte de critique, et qui ne règle que bien peu d'aspects plus opérationnels. Ainsi, la tenue même de la documentation n'est pas réglementée.

(18) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1990-91, n° 1637/1, p. 66.

(19) Ils se réfèrent pour cela à la Recommandation R (87) 15 du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à la version du 8 décembre 1992 de la loi sur la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel. De VALKENEEER et BOURDOUX, *La loi sur la fonction de police*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 277.

III. La réforme sur la question de la gestion de l'information

Considérant que les structures actuelles de la police ne sont plus adéquates pour exécuter les nombreuses missions de police de la façon la plus performante, la réforme des services de police est ambitieuse. Elle s'attache à une véritable refonte structurelle et organisationnelle du paysage policier dans son ensemble. Parmi les différents aspects de cette réforme, le gouvernement souligne que pour permettre aux services de police d'accomplir l'importante mission de contribuer à garantir la sécurité des citoyens ainsi que d'assurer le fonctionnement démocratique de l'Etat de droit, tant par son action judiciaire qu'administrative, les services de police doivent pouvoir recueillir et traiter les informations et les données personnelles nécessaires.⁽²⁰⁾

Six principes de base

Six principes de base ont guidé le gouvernement dans l'élaboration de son projet de loi initial dans le volet relatif à la gestion de l'information⁽²¹⁾:

1. *Obligation absolue d'information dans le cadre judiciaire.* Toute information pertinente doit être transmise effectivement et sans aucune restriction par les services de police aux autorités judiciaires compétentes. Ce principe, largement inspiré des conclusions des Commissions parlementaires d'enquête, se base sur les nouvelles dispositions issues de la réforme de la procédure pénale, en particulier les articles 28bis, 28ter, 55 et 56 du Code d'instruction criminelle;
2. *Circulation maximale et structurée de l'information,* avec centralisation au niveau national au sein de la police fédérale. Le gouvernement souligne la prise en considération d'un souci d'implication des membres des services de police du niveau local autant que du niveau fédéral.
3. *Accessibilité maximale aux informations,* de manière égale pour tous les services de police, ainsi que pour les autorités judiciaires compétentes.
4. *Création d'un organe de contrôle* chargé de surveiller la gestion de la banque de données nationale générale.
5. *Garantie dans le traitement confidentiel de l'information judiciaire.* La transmission des informations judiciaires dans la

(20) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, pp. 95 et 96.

(21) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 96.

banque de données nationale générale pourra être différée, sous contrôle du pouvoir judiciaire, lorsque ces informations ont un caractère trop délicat ou confidentiel pour être immédiatement communiquées.

6. *Souci de la privacy*. Le projet de loi initial du gouvernement prévoit que le traitement des données par les services de police devra se faire dans le respect des dispositions de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée dans le cadre des traitements de données à caractère personnel, et que les mesures d'exécution les plus importantes en matière de gestion de l'information seront soumises à l'avis préalable de la Commission pour la protection de la vie privée.

IV. Le nouveau cadre légal

Un nouveau cadre légal règle désormais la compétence des services de police de recueillir et traiter des informations.

les articles 44/1 à 44/11

Concrètement, l'article 39 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 est abrogé. En lieu et place, une sous-section III, intitulée «De la gestion des informations» dans la Section I du Chapitre IV de la loi sur la fonction de police est insérée par la loi de réforme du 7 décembre 1998. Cette nouvelle sous-section comprend les articles 44/1 à 44/11. Ce cadre reprend essentiellement les principes énoncés dans l'article 39 de la loi sur la fonction de police tout en prenant la peine de le compléter, surtout en ce qui concerne le stockage et le traitement des informations recueillies.⁽²²⁾

La nouvelle réglementation étoffe sans aucun doute la substance de ce qui, jusqu'alors, était entendu comme relevant de la gestion de l'information par la police. L'analyse des articles 44/1 à 44/11 permet de mettre en évidence la prise en considération des aspects suivants de la gestion de l'information:

- la collecte et le recueil de l'information;
- le rassemblement et l'organisation de l'information;
- la communication, la circulation et l'accessibilité de l'information;
- la protection de l'information, dans sa double composante de l'indépendance de l'organe de gestion de l'information et du souci

(22) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 96.

- de protection des données à caractère personnel;
- le contrôle de l'information.

Des dispositions sont prises pour encadrer chacun de ces aspects. Nous les abordons l'une après l'autre en passant en revue chaque morceau de texte qui touche à l'aspect pris en compte.

Notons que cette présente partie se limite à restituer le nouveau cadre légal relatif à la gestion de l'information au sens strict, c'est-à-dire sans aborder les mécanismes d'échanges d'information, également (nouvellement) instaurés par la loi de réforme de 1998, qui doivent opérer entre les services de police et les autorités de police. Par ailleurs, soulignons que nous ne pouvons nous borner qu'à exposer ce que la loi prévoit aujourd'hui. Notre restitution ne se fera qu'en l'état, tout en ayant à l'esprit que de nombreux textes, en particulier des arrêtés royaux d'application prévus par la loi de réforme de 1998, n'ont toujours pas été pris. Cette dernière remarque est importante dans la mesure où l'appréciation que l'on peut avoir des dispositions de la loi de réforme peut être fortement influencée par les textes d'application à venir qui, à certain égard, donneront la véritable substance au cadre légal en matière de gestion de l'information.

Afin de faciliter la lecture de notre commentaire, nous avons joint en annexe le texte légal intégral et à jour de la sous-section III consacrée à la gestion de l'information.

1. Collecte et recueil de l'information

1.1. L'habilitation générale (article 44/1)

«La disposition d'habilitation est morte, vive la disposition d'habilitation»

L'article 39 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 est abrogée pour être remplacé par le nouvel article 44/1 qui reprend presque mot pour mot sa formulation.

En substance, l'article 44/1 donne une habilitation générale de recueil et de traitement de l'information aux services de police, en ce compris les informations douces.⁽²³⁾ Cette habilitation, bien que

générale, se voit balisée par plusieurs précisions importantes de la loi.

Premièrement, les services de police ne sont habilités à recueillir et traiter les données et informations que dans l'exercice des missions qui leur sont confiées. Au sein des travaux préparatoires, on définit comme relevant des missions de police judiciaire la détection des infractions, la collecte des preuves et la livraison des «criminels» aux tribunaux, les missions de police administrative étant succinctement assimilées au maintien de l'ordre public. ⁽²⁴⁾ Au sein même du texte de loi, le législateur innove en prenant la peine de préciser les missions de police judiciaire en faisant référence aux articles 28*bis*, 28*ter*, 55 et 56 du Code d'instruction criminelle récemment introduit par la réforme de la procédure pénale. Selon les travaux préparatoires, «ces articles concernent l'obligation absolue d'information des services de police à l'égard du procureur du Roi et des juges d'instruction, conformément aux directives établies par ces autorités, lesquelles se voient légalement confier la direction de l'enquête». ⁽²⁵⁾ En outre, la référence à l'article 28*bis* du Code d'instruction criminelle est essentielle dans la mesure où elle permet d'établir de manière certaine que les services de police sont légalement habilités à recueillir et traiter des informations dans le cadre d'une recherche proactive. Moyennant l'accord du magistrat compétent, le recueil et le traitement d'informations et de données seront possibles sur la seule base d'une «*suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus, et qui sont ou seraient commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle que définie par la loi, ou constituent ou constitueraient un crime ou un délit tel que visé à l'article 90*ter*, §§ 2, 3 et 4*» du même code.

*données à caractère
personnel et informations*

Dans un souci de précision terminologique, il faut souligner que le nouveau texte de l'article 44/1 bannit de son contenu toute utilisation des termes «*documentation*» ou «*renseignement*». Désormais, il n'est plus question pour les services de police que de «*données à caractère personnel et informations*», marquant ainsi, selon nous, une nette distinction avec toute mission de renseignement, visée par

(23) Pour un commentaire de notion d'information dure et douce, voyez par exemple Chr. CALIMAN, *La gestion de l'information policière dans la loi du 7 décembre 1998 et les principes relatifs à la protection de la vie privée*, R.D.P.C., 2000, p. 392 et 393.

(24) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 96.

(25) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 97.

la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

Sur le plan terminologique, notons également, et ce n'est pas sans importance, que les travaux préparatoires prennent la peine de préciser le concept de traitement utilisé dans ce nouveau texte légal. Selon le législateur, «*le concept de traitement doit être pris dans au sens de l'article 2, b) de la Directive européenne 95/46/CE du 24 octobre 1995 et englobe diverses opérations de traitement de l'information telles que la collecte, le stockage, l'organisation, la sauvegarde, l'adaptation ou la modification, la consultation ou la demande d'informations, la communication, la diffusion, la destruction, etc.*»⁽²⁶⁾

Deuxièmement, les données à caractère personnel et les informations, qui peuvent être relatives à des événements, à des groupes et à des personnes, ne peuvent toujours être recueillies et traitées par les services de police que si elles présentent un intérêt concret pour l'exécution de leur mission. Les services de police disposent cependant d'une certaine marge d'appréciation sur cet intérêt concret. «*Cet aspect est important dans la mesure où le stockage et la gestion de l'information sont des opérations sensibles et doivent rester maîtrisables.*»⁽²⁷⁾

données sensibles

Troisièmement, le nouvel alinéa 2 de l'article 44/1 de la loi sur la fonction de police⁽²⁸⁾ précise que cette habilitation vaut également pour les données sensibles au sens de l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Il s'agit des

(26) Cf. *Doc. Parl., Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 97*. Il s'agit de la Directive européenne 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

(27) De VALKENEER et BOURDOUX, «*La réforme des services de police, Commentaire de la loi du 7 décembre 1998*», *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, Larcier, Bruxelles, 2001, p. 149.

(28) Nouvel alinéa 2 inséré à l'article 44/1 de la loi sur la fonction de police par l'article 4 de la loi du 2 avril 2001 (dite loi Fresque) modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police, *M.B.*, 14 avril 2001, p. 12449.

données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale ainsi que la vie sexuelle, dont le traitement est en principe interdit. Outre que cet alinéa 2 répète que cette habilitation ne vaut qu'en vue d'accomplir les missions de police judiciaire et de police administrative des services de police, elle conditionne le traitement de telles données aux modalités déterminées par le Roi. Ces modalités, non encore édictées à ce jour, devront en outre faire l'objet d'un avis préalable de la Commission de la protection de la vie privée. Il faut souligner que cette habilitation, à modaliser, des services de police à traiter de telles données sensibles est réellement une innovation. Alors même que la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée prévoyait des exceptions à l'interdiction de principe de traiter de telles données par qui que ce soit, jamais les services de police n'avaient été visés. On peut donc affirmer que cet alinéa 2 de l'article 44/1 vient enfin combler un vide législatif de presque 10 ans qui mettait les services de police dans une position très inconfortable en terme de respect de la législation sur la vie privée.

Enfin, en vertu du nouvel alinéa 3, la question de la communication des données et informations est précisée par rapport au texte de l'ancien article 39 de la loi sur la fonction de police. Toute communication est limitée aux services de police, à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale ⁽²⁹⁾, aux services de renseignement et de sécurité, ainsi qu'aux autorités visées à l'article 5 de la loi sur la fonction de police dans la mesure où ils en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales. Cette référence à l'article 5, complété par la loi de réforme, permet de définir quelles sont les autorités de police administrative et de police judiciaire.

à la Examen

En vertu du principe général de finalité, il faut ajouter que le but de la collecte ou du traitement exécuté par le destinataire de l'information ou des données ne doit pas être incompatible avec les motifs à l'origine de la collecte initiale. Si les informations et données ne peuvent être communiquées qu'aux autorités et services de police ainsi qu'aux services de renseignements et de sécurité qui ont un besoin spécifique d'obtenir ces informations et données, c'est à la direction générale compétente, sous la surveillance du magistrat fédéral présidant l'organe de contrôle de l'information, en vertu

(29) Voir les articles 144 et suivants de la loi de réforme de 1998.

des articles 44/7 de la loi sur la fonction de police et 93, 2° de la loi de réforme de 1998, qu'il appartient d'apprécier la légitimité de la demande de communication.⁽³⁰⁾

obligation réciproque de communication

Il faut noter que le dispositif légal en matière de communication des informations ne se limite pas à l'article 44/1 de la loi sur la fonction de police. L'article 154 de la loi de réforme insère en effet une nouvelle section relative aux rapports des services de police avec les autorités qui insère les articles 5/1 à 5/5 au sein de la loi sur la fonction de police. Sans entrer dans le détail de ces dispositions, nous remarquons essentiellement le nouvel article 5/1 de la loi sur la fonction de police qui prescrit une obligation réciproque de communication des renseignements⁽³¹⁾ intéressant l'ordre public et qui peuvent donner lieu à des mesures de prévention et de répression. L'article 5/2 de la loi sur la fonction de police impose quant à lui aux services de police un devoir d'information des autorités administratives, au moyen d'un rapport spécial en cas d'événement extraordinaire intéressant l'ordre public.

L'habilitation de l'article 44/1 donne sans aucun doute une large autonomie aux services de police pour récolter et traiter de l'information et des données à caractère personnel. Il ne faut cependant pas perdre de vue l'article 6 de la loi sur la fonction de police qui précise que «dans le cas où les services de police peuvent agir d'initiative en vertu de la loi, ils restent soumis aux autorités compétentes, conformément à la loi».

1.2. Une autorité responsable pour chaque type de missions (article 44/3)

L'article 44/3 de la loi sur la fonction de police précise l'autorité sous laquelle les informations et les données doivent y être recueillies et traitées. Dans le cadre des missions de police administrative, les informations et données sont recueillies et traitées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Les informations et données relatives aux missions de police judiciaire sont recueillies et traitées sous l'autorité du ministre de la Justice, sans préjudice des compétences des auto-

(30) De VALKENEER et BOURDOUX, «La réforme des services de police, Commentaire de la loi du 7 décembre 1998», *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, Larcier, Bruxelles, 2001, p. 150.

(31) On peut regretter l'utilisation de la notion de «renseignement», qui brise la cohérence terminologique perçue dans la réforme.

rités judiciaires.

Cette disposition fait écho au principe général de l'article 5 de la loi sur la fonction de police déjà évoqué, tout en mettant l'accent sur l'application de ce principe à la récolte et au traitement des informations et des données. Pour les missions de police judiciaire, cet écho de l'article 44/3 à l'article 5 de la loi sur la fonction de police va jusqu'à rappeler les compétences propres des autorités judiciaires.

Certain lisent volontiers cette disposition comme visant uniquement à assurer que les moyens de travailler sont bien mis à disposition des services et autorités chargés de remplir les missions qui leur incombent. L'article 44/4 ne porterait donc que sur l'obligation des ministres respectifs de donner les moyens de recueillir et de traiter les données et informations qui ressortent de leur compétence. Nous pensons que cette interprétation est réductrice dans la mesure où la disposition permet à chacun des deux ministres d'édicter également des directives qui peuvent avoir un impact sur la gestion des informations policières. En outre, selon nous, l'article 44/3 permet également de considérer les ministres de l'Intérieur et de la justice comme les responsables du traitement au sens de l'article 1^{er}, § 4 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, avec toutes les obligations légales que cela implique dans leur chef en vertu de cette loi. ⁽³²⁾

2. Le rassemblement et l'organisation de l'information

*concept informatique
global*

Le cadre légal repose sur l'idée d'un concept informatique global ou intégré prévoyant d'une part une circulation maximale et structurée des informations qui seront centralisées au niveau national, et d'autre part une accessibilité maximale aux informations pour les services de police, sur un pied d'égalité, ainsi que pour les autorités judiciaires compétentes. Voyons comment cette idée de base a été traduite dans la loi, tant dans son concept que dans ses aspects structurels et techniques.

(32) Pour un aperçu de ces obligations, voyez dans la seconde partie du présent dossier du *Manuel de la Police* le texte de Hugues BRULIN, «Le respect de la loi vie privée par les services de police: une complication supplémentaire ?».

2.1. La Banque de Données Nationale Générale (article 44/4)

L'alinéa 1^{er} de l'article 44/4 prévoit en règle générale la centralisation, le stockage et le traitement des informations et des données dans une banque de données nationale générale⁽³³⁾, qui doit être créée au sein d'une des Directions générales chargées de l'appui.⁽³⁴⁾

Toutes les modalités selon lesquelles le traitement de cette banque de données nationale générale aura lieu, doivent être fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.⁽³⁵⁾ Si ces modalités n'ont pas encore été précisées, la loi prévoit qu'elles devront notamment déterminer les délais de conservation des informations et des données.⁽³⁶⁾ En l'absence de toute précision donnée par la loi, et

(33) Il faut souligner le fait que le législateur n'a plus retenu l'option de créer plusieurs banques de données centrales. L'avis de la Commission de la protection de la vie privée avait souligné, à l'égard du premier projet de gouvernement que «le projet soumis semble n'avoir pas conservé grand-chose du "concept informatique intégré" dont parle le document de travail précité. Le projet opte pour trois banques de données centrales nationales, chacune créée au sein d'une direction distincte, à savoir la banque de données nationale générale (abrévée "BNG") créée dans la section générale "services d'appui", la banque de données nationale particulière (abrévée "BNPA") au sein de la direction générale "police administrative" et la banque de données nationale particulière (abrévée "BNPJ") au sein de la direction générale "police judiciaire"», Avis n° 13/98 du 23 mars 1998 sur l'avant-projet de loi réorganisant les services de police, p. 3.

(34) Il s'agit en l'occurrence de la direction relative à la gestion de la banque de données nationale au sein de la Direction générale III chargée de l'appui opérationnel.

(35) Dans l'attente de l'adoption de ces arrêtés royaux, il est prévu de donner des directives transitoires aux services de police. Il s'agira de la Directive commune MFO n° x du x des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative. Au moment de la rédaction du présent article, cette directive était sur le point d'être adoptée. Il n'a donc pas été possible d'intégrer son analyse dans notre texte. Voyez l'annonce officielle de cette directive dans la Directive organisant la répartition des tâches, la collaboration, la coordination et l'intégration entre la police locale et la police fédérale en ce qui concerne les missions de police judiciaire, *M.B.*, 1er mars 2002, pp. 8191 et 8197.

(36) L'alinéa 1er de l'article 44/4 de la loi sur la fonction de police a en effet été complété en ce sens par l'article 6 de la loi du 2 avril 2001 (dite loi Fresque) modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police, *M.B.*, 14 avril 2001, p. 12450. Notez que le législateur a (insidieusement ?) profité de ces modifications pour retirer l'obligation de

de toute adoption de mesures d'exécution pour la détermination de ces délais, rappelons qu'un tel délai ne saurait excéder celui nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées ou traitées.

La banque de données nationale générale est accessible et pourra être consultée de manière directe d'une part par les autorités judiciaires, et d'autre part par les services de police, tant la police fédérale que la police locale, de la même manière, dans le cadre de l'exercice de leurs missions. Là encore, les conditions de cet accès et de cette consultation doivent encore être définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, en tenant compte, précisent les travaux préparatoires de la loi de réforme, «entre autres des progrès technologiques à venir en matière informatique et d'automatisation, des systèmes de sécurité et des procédures qui en découleront ainsi que de la nécessité d'adapter le mode d'accès et de consultation en fonction de la nature de l'information en introduisant des codes d'utilisateur ou des grilles d'évaluation». ⁽³⁷⁾ De telles modulations peuvent en effet être nécessaires par exemple pour filtrer l'accès aux informations sensibles susceptibles de mettre en danger la vie des personnes. ⁽³⁸⁾

*banque de données
nationale*

La banque de données nationale générale peut être interrogée par le biais d'un certain nombre de critères, grâce à des fonctions d'index qui y sont incluses. L'alinéa 2 de l'article 44/4 prévoit que chacun de ces index est tout aussi accessible et consultable par les autorités judiciaires compétentes et par les services de police dans le cadre de l'exercice de leurs missions, selon les modalités fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Dans le cadre des systèmes d'index, un arrêté royal doit régler la surveillance de l'organe de contrôle sur l'information judiciaire.

consultation de la Commission de la protection de la vie privée prévue préalablement à l'adoption des mesures d'exécution relatives aux délais de conservation des données, en vertu de l'article 44/10. Cette manœuvre est d'autant plus critiquable en terme de vie privée qu'au départ, cette obligation ne visait pas seulement les modalités d'exécution des seules données de la banque de données nationale générale, mais toutes les informations traitées par les services de police (voyez *infra*).

(37) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 99.

(38) De VALKENEER et BOURDOUX, «La réforme des services de police, Commentaire de la loi du 7 décembre 1998», *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, Larcier, Bruxelles, 2001, p. 154.

La banque de données nationale générale sera en outre reprise dans un système de référence plus large qui ne renvoie pas uniquement vers l'information de la banque de données policière nationale mais également vers des banques de données internationales ou judiciaires comme par exemple le casier judiciaire central et la banque de données centrale des détenus...⁽³⁹⁾

2.2. *La gestion des structures et moyens techniques (article 44/2)*

L'article 44/2, alinéa 3 de la loi sur la fonction de police stipule que la gestion des structures et moyens techniques informatiques nécessaires à la banque de données nationale générale est assurée par une des Directions générales chargée de l'appui. En pratique, il s'agit de la Direction télématique au sein de la Direction générale III «Appui opérationnel».

mission logistique

Il s'agit ici de la mission logistique, qui vise les structures techniques informatiques et les moyens techniques informatiques nécessaires pour créer et gérer les banques de données. Cette mission est à distinguer de la mission de gestion de l'information même que nous venons d'évoquer dans l'analyse de l'article 44/4.

Le but de cette mission logistique est de rendre compatibles entre eux les moyens informatiques et de télécommunication de sorte que l'échange et l'intégration de l'information soient assurés. Les travaux préparatoires soulignent sur ce point que *«les différentes applications informatiques utilisées en ce moment dans chacun des services de police ne sont en effet pas toujours compatibles. Elles sont encore trop souvent développées indépendamment les unes des autres, ce qui rend difficile pour les autorités de contrôle d'avoir une vue claire sur les différentes applications et surtout sur les données enregistrées»*.⁽⁴⁰⁾ Pour des raisons de transparence, les différents systèmes, les réseaux et le logiciel doivent être intégrés dans un concept informatique global. Ce concept doit permettre une liaison rapide et directe entre la police locale et la police fédérale d'une part, et entre les services de police et les magistrats concernés, d'autre part.⁽⁴¹⁾

(39) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 99.

(40) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 98.

(41) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 98.

2.3. L'alimentation de la BNG (article 44/4, al. 3 et 4)

L'alinéa 3 de l'article 44/4 prévoit l'obligation pour les services de police de transmettre les informations et données d'office et de manière directe dans la banque de données nationale générale. C'est la première fois qu'une telle obligation est exprimée aussi clairement par la loi. Jusque-là, seuls quelques principes généraux ou réglementations internes le prévoyaient, et les modifications de la récente réforme de la procédure pénale (réforme «Franchimont») qui imposent la transmission des informations ne couvrent que le cadre strict de l'information et de l'instruction judiciaire.⁽⁴²⁾

L'alinéa 4 de l'article 44/4 donne une possibilité de moduler l'obligation générale de transmission des informations prévue à l'alinéa précédent. Il prévoit en effet que certaines catégories d'informations et de données n'exigent pas d'être transmises à la banque de données nationale générale. Ces catégories sont déterminées par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de ses compétences, après avoir recueilli l'avis conforme de l'organe de contrôle visé à l'article 44/7 (cf. *infra*). Ainsi, selon les travaux préparatoires, le ministre de la Justice peut déterminer qu'il n'est pas indispensable de transmettre à la banque de données centrale les procès-verbaux dressés à l'occasion de chutes sur la voie publique, feux de cheminée, disputes conjugales, non-respect du droit de garde ou de visite, vandalisme dans les cabines téléphoniques publiques, dans la mesure où il ne semble nullement pertinent de procéder à un stockage central de ces données.⁽⁴³⁾

2.4. La phobie de la rétention d'information (article 44/11)

*non-transmission
punissable*

Dans l'idée que les lignes de force de la réforme des services de police sont la traduction des conclusions de la Commission d'enquête parlementaire sur les enfants disparus, le législateur souligne que l'obligation pour les fonctionnaires de police de transmettre des données et des informations à la banque de données nationale générale est un élément crucial. Il estime par conséquent indispensable de rendre punissable le fait de retenir volontairement toute information présentant un intérêt pour l'exécution de l'action publique ou le maintien de l'ordre public et par conséquent la non-

(42) Voyez en particulier les articles 28ter, § 2 et 56, § 3 alinéa 2 du Code d'instruction criminelle.

(43) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 100.

transmission de cette information. ⁽⁴⁴⁾

L'article 44/11 prévoit dès lors que tout fonctionnaire qui retient sciemment et volontairement des informations pour l'exécution de l'action publique ou le maintien de l'ordre public et s'abstient de les transmettre à la banque de données nationale générale, conformément à l'article 44/4, al. 3, est punissable d'un emprisonnement de un à six mois, et d'une amende de 26 à 500 francs ou d'une de ces peines seulement. ⁽⁴⁵⁾

2.5. La transmission différée – l'exception judiciaire (article 44/8)

Au cours d'un entretien que nous avons eu avec un procureur du Roi bien avant l'adoption de la loi de réforme de 1998 par le Parlement, nous évoquions le danger qu'il y avait à force de vouloir partager toute information, dans la mesure où celle-ci devenait finalement sans intérêt. Il nous confiait qu'il était nécessaire d'instaurer des garde-fous de manière à éviter que l'information ne se propage n'importe où. À défaut de tels garde-fous, il est certain que le policier qui recueille une information délicate, brûlante... a encore tendance à la garder pour lui. C'est un souci que le législateur de 1998 a souhaité prendre en compte.

Différer la transmission

En dérogation au principe de la transmission d'office et directe des informations et données dans la banque de données nationale générale, l'article 44/8 permet en effet que la transmission de ces informations et données soit différée. Différer la transmission n'est cependant possible que lorsque et aussi longtemps que le magistrat compétent, avec l'accord du procureur fédéral ⁽⁴⁶⁾, estime qu'une transmission immédiate peut compromettre l'exercice de l'action publique ou la sécurité d'une personne. La loi ne donne aucun critère aux magistrats pour apprécier la nécessité de différer la transmission. Du fait que le texte renvoie de manière générale aux «informations et données visées à l'article 44/1, alinéa 1^{er}», les magistrats ne devront pas tant tenir compte de la nature de l'infor-

(44) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 103.

(45) Pour la conversion en euros à l'égard des faits commis à partir du 1^{er} janvier 2002, voyez les dispositions de la loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution. *M.B.*, 29 juillet 2000, p. 26213.

(46) Voir la loi du 2 avril 2001 sur le parquet fédéral.

mation, mais plutôt du risque d'un traitement inadéquat de ces données et informations, et des conséquences d'un tel traitement.⁽⁴⁷⁾

Sauf à ne pas du tout faire confiance au ministère public, aujourd'hui, cette réglementation ne permet plus au policier de croire que son information va être exploitée de manière inadéquate par d'autres, voire même faire découvrir ou mettre en danger son informateur. Il dispose d'un outil qui lui permet de donner son information en toute confiance.

2.6. Les Banques de Données Particulières (article 44/7, al. 3)

En obligeant les services de police à transmettre dans la banque de données nationale générale toutes données ou informations dont ils disposent, le législateur a entendu mettre fin à un fichage anarchique et à toute rétention d'information entre les services de police (rétention interne) et à l'égard des autorités dont ils dépendent (rétention externe). Cependant, il ne faut pas se faire d'illusion, la police a des pratiques bien ancrées, parmi lesquelles la tendance à constituer un fichier chaque fois qu'une tâche qui lui revient nécessite de disposer d'une certaine quantité d'informations. Le législateur a préféré tenir compte de cette réalité en n'excluant pas que les services de police créent des banques de données autres que la banque de données nationale générale.

Dans l'avant-projet de loi initial, le texte ne précisait rien au sujet des banques de données décentralisées. L'exposé des motifs indiquait que «*le principe de centralisation des données n'empêche en rien que, sous l'autorité des autorités judiciaires et administratives compétentes et dans le respect de la loi relative à la protection de la vie privée, les services de police traitent dans les banques de données locales, zonales ou d'arrondissement des données et informations relatives à des phénomènes qui ne justifient en rien une centralisation au niveau national*».⁽⁴⁸⁾

*banques de données
décentralisées*

Le texte de l'alinéa 3 de l'article 44/7 de la loi sur la fonction de

(47) Notez qu'une telle décision se rapproche de la possibilité donnée au ministère public de retarder le moment de la communication du procès-verbal à une personne interrogée, en vertu de l'article 28quinquies, § 2, alinéa 3 du Code d'instruction criminelle. De manière partielle, on peut également évoquer l'article 61ter du Code d'instruction criminelle qui donne cette même possibilité au juge d'instruction.

police finalement adopté prévoit explicitement la possibilité de créer des banques de données décentralisées, mais en plaçant un certain nombre d'exigences et de limites.

La loi souligne que la création de banques de données autres que la banque de données nationale générale est conditionnée à l'existence de circonstances particulières. Mais il faut regretter qu'aucune précision ne soit donnée sur le sens de ces «circonstances particulières». Les travaux préparatoires de la loi de réforme de 1998 se contentent de donner quelques exemples de pareilles banques de données. Ainsi en est-il de la banque de données locale en matière d'aide aux victimes, qui peut contenir entre autres les dossiers traités, l'identité des victimes, les médecins traitants et les assistants sociaux, le contenu des contacts entre les services de police et les victimes concernant l'aide aux victimes et d'autres données utiles. Un autre exemple peut être la création d'une banque de données locale concernant la surveillance pendant les vacances. Cette banque de données peut contenir les identités et les adresses des personnes qui ont demandé aux services de police de surveiller leurs habitations en leur absence. Un autre exemple encore est la banque de données relative aux coordonnées des responsables de la sécurité des entreprises à contacter en cas d'incendie, de catastrophe ou de calamité.⁽⁴⁹⁾

A la lecture de ces exemples, il faut bien convenir que le législateur laisse les services de police bien démunis pour apprécier les «circonstances particulières» susceptibles de justifier la création de banques de données autres que la banque de données nationale générale.⁽⁵⁰⁾

Ensuite, la loi exige pour la création de pareilles banques de données, la communication préalable et explicite d'une telle création à l'organe de contrôle du traitement des informations et données.⁽⁵¹⁾ Seule la communication de cette création est prévue, la loi n'attribuant aucune autorité à l'organe de contrôle pour éventuellement faire modifier ou interdire un projet de banque de données particulière manifestement non justifié. Il faut espérer que les arrêtés

(48) Cité par De VALKENEER et BOURDOUX, «La réforme des services de police, Commentaire de la loi du 7 décembre 1998», *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, Larcier, Bruxelles, 2001, p. 155.

(49) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 102.

(50) Même si nous pouvons avancer avec prudence que le seul élément permanent qui ressort de ces exemples consiste en l'absence d'intérêt policier concret.

(51) Pour une présentation du rôle, du fonctionnement et de la composition de cet organe de contrôle, voyez *infra*.

d'exécution prévus par l'alinéa 6 de l'article 44/7 s'attacheront à préciser cette question.

Afin que la création de banques de données particulières ne permette pas de contourner l'obligation des services de police de transmettre dans la banque de données nationale générale toutes données ou informations dont ils disposent, le législateur a prévu que toutes les informations et données contenues dans les banques de données particulières seront communiquées à la banque de données nationale générale. Si le service qui met sur pied une banque de données particulière estime que la transmission n'est pas indiquée, il peut proposer de ne pas transmettre les données. L'organe de contrôle devra cependant donner son autorisation à la demande de non-transmission. Là encore, on peut regretter que le législateur ne précise rien sur les critères qui doivent permettre de demander et d'autoriser une telle dérogation au principe de la transmission systématique de toutes les informations et données au sein de la banque de données nationale générale.

Afin de ne pas hypothéquer le principe d'accessibilité générale qui prévaut pour la banque de données nationale générale, il est enfin prévu que les banques de données particulières sont accessibles et consultables par les autorités compétentes, chacune dans le cadre de ses compétences et par les services de police, dans le cadre de l'exercice de leurs missions, selon les conditions encore à définir par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

La disposition de l'alinéa 3 de l'article 44/7 n'exclut pas, selon les travaux préparatoires, que des extractions de la banque de données nationale générale peuvent être détenues localement. Il doit alors s'agir *«d'une copie identique de l'information centralisée et qui ne peut pas être modifiée sans que cela ne soit aussi le cas au niveau central. On peut penser par exemple à la demande d'informations provenant de la banque de données nationale générale par l'unité judiciaire de la police fédérale ou d'une police locale dans le cadre d'une enquête judiciaire concrète, qui peuvent alors être exploitées localement. Toute modification ou plus-value des données et informations réalisées par cette exploitation locale devront aussi être introduites au niveau central»*.⁽⁵²⁾ Cette dernière précision n'est pas sans poser des difficultés dans sa mise en œuvre concrète.

(52) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 102.

Par ailleurs, il faut s'interroger également sur les mesures transitoires que pose concrètement cette nouvelle réglementation. D'innombrables banques de données existent à des niveaux divers, chacune constituant une banque de données particulière au sens de la nouvelle loi, mais qui a été créée antérieurement à l'entrée en vigueur de cette disposition. Il suffit de penser à cette réflexion que nous faisait un procureur du Roi en matière de recherche proactive: *«l'opération proactive est terminée, mais on ne peut quand même pas jeter aux oubliettes la banque de données constituée à cette occasion, elle doit quand même rester dans la documentation policière»*... L'occasion de la réorganisation de l'information policière dans sa totalité doit être saisie afin d'opérer une (re)mise en ordre des banques de données, en particulier au niveau local.

3. Communication, circulation, accessibilité de l'information

3.1. Accessibilité et consultation de la BNG (article 44/4, al. 2)

La question de l'accessibilité et de la consultation des informations et des données a déjà été exposée. Rappelons que l'alinéa 2 de l'article 44/4 prévoit un principe d'accessibilité et de consultation de la banque de données nationale générale et de ses systèmes d'index, tant par les autorités judiciaires compétentes que par les services de police, dans le cadre de l'exercice de leurs missions, et selon des modalités à fixer par le Roi. De même, l'article 44/7, alinéa 3 *in fine* prévoit que ce même principe s'applique aux données et informations des banques de données particulières.

3.2. La transmission des informations par changement de finalité (article 44/5)

L'article 44/5 énonce que les services de police ont l'obligation d'informer sans délai ni restriction les autorités judiciaires compétentes des données et informations dont ils acquièrent la connaissance dans le cadre de l'exercice des missions de police administrative et qui intéressent l'exercice de la police judiciaire.

De même, lorsque dans le cadre de l'exercice des missions de police judiciaire, les services de police acquièrent la connaissance de données et d'informations qui intéressent l'exécution de la police administrative, et dans la mesure où ces décisions peuvent donner lieu à

des décisions de police administrative, ils en informent les autorités judiciaires compétentes. Cette transmission d'information, qui n'est plus exigée sans délai ni restriction, ne pourra s'opérer si cela peut porter préjudice à l'exercice de l'action publique, mais sans préjudice des mesures indispensables à la protection des personnes. Le législateur précise dans ses travaux préparatoires qu'en cas de doute (sur la nécessité de transmettre ces informations, sur le risque de porter préjudice à l'exercice de l'action publique ou de nuire aux mesures indispensables à la protection des personnes), les services de police recueilleront l'accord des autorités judiciaires compétentes avant de procéder à cette communication. L'exemple est alors donné de «*l'attentat terroriste à l'occasion duquel il peut être nécessaire que le ministre de l'Intérieur dispose du dossier judiciaire pour lui permettre d'évaluer la menace et de prendre ou de prescrire les mesures administratives qui sont nécessaires à la protection d'autres objectifs potentiels*». ⁽⁵³⁾

initiative de transmission

Il est remarquable que l'initiative de transmission est confiée aux services de police eux-mêmes. ⁽⁵⁴⁾

principe de finalité

Cette disposition éclaircit enfin la problématique du difficile respect par les services de police du principe de finalité édicté par l'article 4 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Une application stricte de ce principe posait jusqu'à présent problème lorsque des informations étaient collectées dans le cadre d'une mission et qu'elles se révélaient utiles pour l'exécution d'une mission visant une toute autre finalité. Désormais, sur la base de cette nouvelle disposition, nous pouvons affirmer que la finalité première attribuée par la mission qui a permis de collecter l'information ne détermine pas nécessairement la finalité du traitement ultérieur de cette information.

On notera également le grand souci du législateur pour la préservation des intérêts spécifiques, en particuliers ceux du judiciaire.

3.3. Communication dans le contexte judiciaire (article 44/6)

L'article 44/6 de la loi sur la fonction de police oblige les services de police à communiquer les informations et données recueillies dans le

(53) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 100.

(54) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 100.

cadre de l'exécution de leurs missions de police judiciaire, soit de leur propre initiative, soit à la demande des autorités judiciaires, conformément aux principes repris dans les articles 28*bis* et 28*ter* du Code d'instruction criminelle (pour ce qui concerne le cadre de l'information judiciaire) et 55 et 56 du Code d'instruction criminelle (pour ce qui concerne le cadre de l'instruction judiciaire). Il s'agit en particulier de l'article 28*ter*, §§ 2 et 4 et de l'article 56, § 3 de ce code.

L'usage de la forme plurielle «aux autorités judiciaires compétentes» suppose que toutes les autorités judiciaires, dont l'autorité peut être constatée par le service de police concerné, doivent être informées.⁽⁵⁵⁾

La formulation de l'article 44/6 pourrait impliquer que tout ce qui est transmis dans le cadre de missions de police judiciaire à la banque de données nationale générale est au moins communiqué aux autorités judiciaires.

complément

La présente disposition constitue un complément aux nouveaux articles 5/1 à 5/5 de la loi sur la fonction de police qui constituent la nouvelle section relative aux rapports des services de police avec les autorités, ainsi qu'à l'article 15 de la même loi qui prévoit que les services de police transmettent aux autorités de police compétentes le compte-rendu de leurs missions ainsi que les renseignements recueillis à l'occasion de l'exercice de leurs missions de police judiciaire.

4. Protection de l'information

*indépendance
gestion protégée des
données*

Dans le cadre de la loi de réforme des services de police de 1998, le législateur a pris quelques garanties visant à protéger l'information et les données recueillies et traitées par ces services. Cette protection est assurée par des dispositions révélatrices de deux approches distinctes. D'une part, la gestion des données policières doit être assurée avec indépendance. D'autre part, inspirées par un des six principes de base qui ont guidé le gouvernement dans l'élaboration du texte initial du projet de loi, des garanties de respect de la vie privée doivent contribuer à une gestion protégée des données.

(55) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 101.

4.1. L'indépendance des gestionnaires de la BNG (article 44/9)

La (quasi)totalité des données et informations détenues par les services de police doit être versée dans la banque de données nationale générale. L'importance stratégique que représente une telle banque de données nécessite de la mettre à l'abri de toute influence qui risquerait de compromettre la qualité de sa gestion. L'article 44/9 édicte un certain nombre de mesures visant à garantir cette indépendance.

Ainsi, les fonctionnaires de police chargés de la banque de données nationale générale sont désignés après avis de l'organe de contrôle (44/7). Aucune promotion, nomination ou mutation ne peut leur être octroyée que sur initiative ou de l'accord du ministre compétent, après avis de l'organe de contrôle, selon les modalités à déterminer par arrêté royal.

Enfin, pour des faits commis pendant la durée de leur désignation, une procédure disciplinaire ne peut être intentée à leur égard que de l'accord ou sur ordre du ministre compétent. L'avis de l'organe de contrôle est recueilli pour les procédures disciplinaires qui ne sont pas ordonnées par le ministre.

*préserver l'indépendance
des gestionnaires*

Par ailleurs, également dans un souci de préserver l'indépendance des gestionnaires de la banque de données nationale générale, mais surtout pour garantir une implication optimale de la police locale dans la gestion de ces informations, cette banque de données doit être gérée dans un service placé sous la direction d'un chef de service et d'un chef de service adjoint, dont l'un est membre de la police fédérale, l'autre de la police locale. Les modalités de leur désignation doivent être précisées par arrêté royal. Les travaux préparatoires précisent sur ce point qu'à l'occasion de leur désignation, une certaine alternance devrait être réalisée.⁽⁵⁶⁾

4.2. Le souci de la *privacy* (articles 44/2 et 44/10)⁽⁵⁷⁾

*données à caractère
personnel*

Au début de notre analyse, nous avons souligné la similitude entre la formulation des nouvelles dispositions, essentiellement dans son article 44/1, avec celle de l'ancien article 39 de la loi sur la fonction

(56) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 101.

de police. Nous avons cependant passé sous silence l'alinéa 2 de cet article 39 qui prévoyait que: «*Les renseignements contenus dans la documentation doivent présenter un lien direct avec la finalité du fichier et se limiter aux exigences qui en découlent*». Le contenu de cet alinéa a été repris au sein du nouvel article 44/2 de la loi sur la fonction de police, mais en faisant préalablement référence explicitement à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Il est en effet stipulé que la collecte, le traitement et la transmission des informations et des données doit se faire dans le respect de cette loi. Cette référence explicite est nouvelle, et a été faite pour donner suite à l'avis de la Commission pour la protection de la vie privée.⁽⁵⁸⁾

Est ensuite réintroduit le rappel du principe de finalité tel qu'il était formulé par l'alinéa 2 de l'ancien article 39 précité. Pour rappel, ce principe fait écho à l'article 5 de la loi relative à la protection de la vie privée qui détermine que les données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités. La collecte doit présenter un intérêt concret pour l'exécution des missions légales. Les données enregistrées doivent être objectives et être vérifiées régulièrement, tant en ce qui concerne la source et le contenu qu'au niveau de leur précision et fidélité.⁽⁵⁹⁾

Conformément à une demande de la Commission de la protection de la vie privée, qui souhaitait voir rencontrer l'article 18 de la Directive européenne du 24 octobre 1995 évoquant le concept de «détaché à la protection des données à caractère personnel»,⁽⁶⁰⁾ l'alinéa 2 de l'article 44/2 prévoit que des personnes de contact pour la Commission de la protection de la vie privée sont désignées dans

(57) Pour une analyse plus approfondie des dispositions légales relatives à la protection de la vie privée dans le cadre des traitements de données à caractère personnel par les services de police, voyez le texte de Hugues BRULIN dans la seconde partie de ce dossier du Manuel de la Police.

(58) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 97. Il s'agit de l'avis n° 13/98 du 23 mars 1998 sur l'avant-projet de loi réorganisant les services de police.

(59) De VALKENEER et BOURDOUX, «La réforme des services de police. Commentaire de la loi du 7 décembre 1998», *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, Larcier, Bruxelles, 2001, p. 152.

(60) Directive européenne 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

les services de police. La Commission de la protection de la vie privée renvoie dans ce cadre à son expérience positive avec les points de contacts qu'elle entretenait dans les différents districts de l'ex-gendarmerie. ⁽⁶¹⁾

On peut se demander si le législateur n'aurait pas pu faire œuvre de plus de cohérence en reprenant explicitement la notion de détaché à la protection des données? Par ailleurs, rien n'est précisé quant aux situations et aux niveaux qui justifient la désignation de personnes de contact.

Afin de répondre au souci de protection de la vie privée que peut susciter la question de la gestion de l'information par les services de police, le législateur a également prévu que la Commission de la protection de la vie privée sera consultée lors de l'adoption de toute une série de mesures d'application des articles 44/1 à 44/11 de la loi sur la fonction de police.

Ainsi, l'article 44/10 prévoit que cette Commission doit, sauf en cas d'urgence, rendre un avis préalable à l'adoption de l'arrêté royal:

- fixant les conditions d'accessibilité et de consultation de la banque de données nationale générale et de ses systèmes d'index (art. 44/4, al. 2);
- fixant les conditions d'accessibilité et de consultation des banques de données particulières (art. 44/7, al. 3);
- relatif au statut des membres de l'organe de contrôle (art. 44/7, al. 9) ⁽⁶²⁾.

durées de conservation

La loi du 7 décembre 1998 a déjà fait l'objet de modifications. Il faut mentionner que par une loi du 2 avril 2001, le gouvernement s'est vu libéré de l'obligation de requérir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée préalablement à l'adoption des arrêtés réglant la durée de conservation des toutes les informations et données détenues par les services de police (art. 44/2). ⁽⁶³⁾ Nous

(61) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 98; voyez également l'avis n° 13/98 du 23 mars 1998 précité, point 24, p. 7.

(62) Pour l'arrêté royal relatif au statut des membres de l'organe de contrôle, l'article 44/10 fait référence à l'alinéa 9 de l'article 44/7, alors que c'est l'alinéa 10 de cet article qui est relatif à cette question.

(63) Les termes «44/2, alinéa 2» ont été supprimés par l'article 9 de la loi du 2 avril 2001 (dite loi Fresque) modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police, *M.B.*, 14 avril 2001, p. 12450.

ne pouvons qu'exprimer notre étonnement dans la mesure où la détermination des durées de conservation de ces données et informations est une mesure qui peut influencer de manière essentielle le degré réel de protection de la vie privée dans les pratiques policières. Il est incompréhensible que le législateur se soit contenté de supprimer l'avis préalable de la Commission sur une question aussi cruciale, alors qu'il eût pu au moins remplacer la référence à l'article 44/2 par un renvoi à l'article 44/4, alinéa 1^{er} où est actuellement insérée la délégation au pouvoir exécutif de déterminer les règles relatives à la durée de conservation.

Dans tous les cas, cette manœuvre est réellement critiquable en terme de vie privée dans la mesure où la détermination des durées de conservation ne visait pas seulement les seules données de la banque de données nationale générale (comme c'est actuellement le cas), mais toutes les informations traitées par les services de police.

5. Contrôle de l'information (article 44/7)

La loi de réforme de 1998 consacre le souci de voir la gestion et le traitement de données et d'informations par les services de police contrôlés en créant un organe de contrôle spécifique.

5.1. Création et missions

organe de contrôle

L'article 44/7 prévoit la création d'un organe de contrôle placé sous l'autorité conjointe des ministres de la Justice et de l'Intérieur.

Il est chargé du contrôle des traitements des informations et données (tels que visés à l'article 44/4, al. 1^{er}). Son contrôle ne porte donc pas seulement sur la gestion de la banque de données nationale générale, comme cela était prévu initialement. L'article 7 de la loi du 2 avril 2001 a en effet étendu l'objet même du contrôle de l'organe⁽⁶⁴⁾, de sorte que le contrôle ne portera pas seulement sur les données enregistrées dans la banque de données nationale générale, mais bien sur toutes données ou informations traitées par les services de police.

(64) Article 7 de la loi du 2 avril 2001 (dite loi Fresque) modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police, *M.B.*, 14 avril 2001, p. 12450.

L'alinéa 2 de l'article 44/7 précise cependant que l'organe de contrôle est particulièrement chargé de veiller au respect des règles d'accès à la banque de données nationale générale, ainsi qu'à la transmission des informations et données à cette banque de données.

Les travaux préparatoires prennent la peine de préciser que la compétence de contrôle de cet organe demeure limitée à la gestion des informations et données au niveau de la police, et ne peut en aucune façon intervenir dans la manière dont ces informations sont appliquées ou utilisées par les autorités administratives ou judiciaires compétentes.⁽⁶⁵⁾ Le contrôle de cette interprétation doit en effet être assuré par les juridictions judiciaires et administratives, et uniquement par elles.

5.2. Pouvoir de contrôle

accès illimité

Pour exercer sa mission, l'organe de contrôle dispose d'un accès illimité à toutes les informations et données. Notez que le texte modifié de l'article 44/7 crée une incertitude sur ce point dans la mesure où la modification de la loi Fresque n'a pas été cohérente en ne précisant pas que cet accès illimité s'appliquait à toutes les données et informations. De manière inopportune, le texte se réfère en effet encore aux seules données et informations de la banque de données nationale générale.

L'alinéa 4 prévoit aussi que pour y accomplir ses missions de contrôle, l'organe de contrôle a un accès illimité aux locaux dans lesquels et pendant le temps où les fonctionnaires de police y exercent leur fonction.

En vertu de l'alinéa 6, l'organe de contrôle peut agir d'initiative ou à la demande du ministre de l'Intérieur ou de la Justice, ou encore à la demande des autorités judiciaires ou administratives. Les conditions d'intervention de l'organe de contrôle doivent encore être fixées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Nous avons déjà souligné le fait que cet organe de contrôle doit être informé préalablement de toute création de banques de données par les services de police. Le législateur précise à cet égard, à l'alinéa 3 de

(65) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 101.

l'article 44/7, que l'organe de contrôle exerce toutes ses compétences sur les banques de données particulières, comme par exemple l'accès illimité à toutes les informations et les données et aux locaux des services de police, ou encore la possibilité d'agir d'initiative.

5.3. Composition

magistrat fédéral

Selon les termes de l'alinéa 5, l'organe de contrôle est présidé par un magistrat fédéral, désigné par le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur, sur proposition du procureur fédéral.⁽⁶⁶⁾ La loi prévoit que ce magistrat agit de manière indépendante à l'égard du parquet fédéral, pendant la durée de sa désignation.

En outre, l'organe de contrôle est également composé d'un membre de la police locale, d'un membre de la police fédérale, et d'un expert, tous désignés par les ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Afin de garantir la continuité de l'organe de contrôle des banques de données mis en place par l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police, le législateur a désiré ajouter la désignation de suppléants à chacun des membres dudit organe.⁽⁶⁷⁾

On peut s'interroger sur la composition ainsi prévue de l'organe de contrôle, en particulier au regard des compétences de contrôle dont dispose également la Commission de la protection de la vie privée sur les questions de traitement des données à caractère personnel par les services de police.

(66) Dans sa première version, la loi prévoyait que la désignation se ferait après avis, non pas du Procureur fédéral, mais du Collège des Procureurs généraux. On peut regretter ce changement, dans la mesure où il rend l'organe de contrôle davantage «dépendant» du pouvoir exécutif. Faut-il le rappeler, le mode de désignation autant que le mode de fonctionnement du Procureur fédéral est très (trop) fortement lié au pouvoir exécutif, alors que la collégialité du Collège des procureurs généraux est davantage garante de l'indépendance du pouvoir judiciaire qu'il incarne – Article 7, al. 1er, 1° de la loi du 2 avril 2001 (dite loi Fresque) modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police, *M.B.*, 14 avril 2001, p. 12450.

(67) Ajouté par l'article 7, al. 1er, 1° de la loi du 2 avril 2001 (dite loi Fresque) modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police, *M.B.*, 14 avril 2001, p. 12450. Voyez les *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-01, n° 1126/1, p. 5.

Sans aucun doute, chacun de ces organismes a sa spécificité. Ainsi par exemple, l'organe de contrôle est une émanation de l'exécutif, dont la tâche est avant tout orientée vers le fonctionnement des services de police, alors que la Commission de la protection de la vie privée est une émanation du Parlement, dont les missions sont essentiellement orientées vers la protection des personnes.⁽⁶⁸⁾

Dans l'avis qu'elle avait rendu sur l'avant-projet de loi réorganisant les services de police, la Commission avait proposé qu'un de ses représentants soit membre de l'organe de contrôle. Elle avait souligné en particulier que *«l'option retenue par l'avant-projet ne favorise pas la transparence, la souplesse et l'efficacité, d'autant plus que les missions de l'organe de contrôle décrites à l'article 44octies peuvent empiéter sur celles de la Commission (contrôle de l'accès, de la communication, de la transmission). L'absence de lien fonctionnel entre l'organe de contrôle prévu et la Commission accroît réellement les risques de divergences dans leur interprétation et leur jurisprudence. La Commission se prononce dès lors en faveur d'une structure interactive de contrôle, réalisée de préférence par la présence d'un membre de la Commission dans l'organe de contrôle»*.⁽⁶⁹⁾

Le législateur n'a pas souhaité répondre à cette proposition, pas même par un commentaire motivant sa position de refus au sein des travaux préparatoires.

Enfin, l'indépendance des membres de l'organe de contrôle devra être assurée par le biais d'une réglementation relative au statut qu'il faut encore leur attribuer par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.⁽⁷⁰⁾

5.4. Relation avec les autorités

En vertu de l'alinéa 7 de l'article 44/7, tout contrôle réalisé au sein d'une police locale implique de la part de l'organe de contrôle une information au bourgmestre ou au collègue de police du corps

(68) Il faut cependant critiquer vertement le sous-équipement de la Commission de la protection de la vie privée pour réaliser son contrôle externe, conséquence d'un illogisme étonnant de voir ses moyens dépendre du département de la Justice, alors qu'elle est une émanation du Parlement... En cette matière, il ne fait aucun doute que l'exécutif prend le législatif en otage.

(69) Avis de la Commission de la protection de la vie privée n° 13/98 du 23 mars 1998 sur l'avant-projet de loi réorganisant les services de police, p. 6.

(70) Alinéa 10 de l'article 44/7 de la loi de réforme de 1998.

concerné. L'organe de contrôle adresse également son rapport à l'un ou à l'autre. S'il n'y a pas de doute sur le fait que cette information et ce rapport sont adressés *a posteriori*, l'alternative laissée à l'organe de contrôle de les destiner soit au bourgmestre, soit au collège de police, risque de susciter des problèmes pratiques.

Selon l'alinéa 8 de l'article 44/7, lorsque le contrôle concerne des informations et des données en rapport avec l'exécution de missions de police judiciaire, le rapport de l'organe de contrôle est également transmis au procureur du Roi.⁽⁷¹⁾

5.5. Moyens

L'alinéa 9 de l'article 44/7 stipule que l'organe de contrôle bénéficie de l'appui administratif et logistique de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (créée par les articles 43 et suivants de la loi de réforme de 1998), et peut requérir l'assistance de cette inspection pour l'exécution de sa mission. Selon les travaux préparatoires, cela suppose la possibilité de faire appel au personnel et à l'infrastructure de l'inspection générale, lorsque ces moyens sont nécessaires à l'exécution de sa mission de contrôle.⁽⁷²⁾

V. Les améliorations et les craintes

*directives claires et
réalistes*

Au cours des recherches que nous avons pu réaliser sur les questions de gestion de l'information par les services de police, il ressortait de l'analyse de nombreuses interviews que nous avons menées le constat suivant: ce que revendique fondamentalement les différents acteurs (essentiellement magistrats et policiers), c'est de disposer de directives claires et réalistes qui précisent les marges de manœuvre dans la collecte, la gestion et le traitement de l'information.⁽⁷³⁾

Le législateur a-t-il atteint cet objectif, ou tout au moins est-il en bonne voie, l'atteindre ?

(71) Si les travaux préparatoires utilisent effectivement les termes «informations et données», le texte de la loi mentionne «les renseignements et les données». Nous pouvons regretter cette incohérence terminologique du texte légal, le terme «renseignement» ayant été spécifiquement exclu, nous l'avons vu. Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 101.

(72) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 101.

S'il est peut-être encore trop tôt pour répondre à une telle question, quelques améliorations, mais aussi quelques craintes, sont ici avancées dans cette voie en guise de conclusion.

*collecte des informations
accessibilité maximale*

Le contexte d'adoption des dispositions relatives à la gestion de l'information a été particulièrement marqué par une véritable préoccupation (pour ne pas dire obsession): celle de la non-transmission d'information par un service de police à un autre service ou à une autorité dont il dépend. L'entrée en vigueur des articles 44/1 à 44/11 de la loi sur la fonction de police constitue une indéniable avancée, appréciable en terme de précision, en comparaison de l'unique article 39 de cette même loi qui réglait antérieurement la matière. La préoccupation marquante évoquée s'est traduite par l'adoption de dispositions essentiellement centrées sur la collecte des informations, et leur accessibilité maximale à chacune des parties en droit d'y accéder. Nous craignons que l'accent porté sur ce volet de la gestion de l'information ait beaucoup occulté un autre aspect essentiel qui est l'exploitation même des informations. En d'autres termes, si la loi règle largement les questions de gestion externe (relation entre services de police et autorités de police), bien peu est consacré à ce qui touche à la «gestion interne de l'information». Nous pouvons craindre à cet égard que les règles de circulation de l'information soient davantage inspirées par des réflexes de pouvoir que par des réflexes de plus-value.

Certains nous répondrons que les questions relatives à la gestion interne et à l'exploitation des données et informations doivent encore être complétées... Si nous nous réjouissons qu'il leur soit apporté un soin particulier lors de l'adoption des dispositions d'application de la loi et des règlements internes, nous voyons apparaître là notre principale critique de la réforme des services de police dans le volet qui nous occupe. Nous nous étonnons de l'immense latitude donnée au pouvoir exécutif de régler quantité de «détails» qui pourtant donneront la véritable essence du cadre relatif à la gestion des informations policières. A la lecture de la liste que nous avons annexée (point 6.2) à notre contribution, le lecteur peut mesurer la

(73) RENARD, Bertrand, «La recherche proactive engagée dans le cadre de la lutte contre le crime organisé: étude qualitative des facteurs influençant le processus de décision», Contribution à l'Interlabo du Groupement Européen de Recherche sur les Normativités consacré au processus de décision, INCC – Département Criminologie, Bruxelles, 23 mars 2001.

marge importante que le pouvoir exécutif s'est réservé en la matière, et parfois sur des questions réellement essentielles (durée de conservation des données, modalités de traitement des données sensibles, garanties d'indépendance des gestionnaires de la banque de données nationale générale, et surtout tous les aspects de ce qui donnera une réelle indépendance à l'organe de contrôle). Faut-il par ailleurs rappeler qu'aucun de ces arrêtés d'exécution n'est encore adopté à ce jour alors que la loi est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2001... ? (74)

Notre troisième réflexion porte sur le constat que le législateur a fait preuve d'un grand souci pour la préservation d'intérêts spécifiques, en particulier ceux du judiciaire. Ainsi en est-il de l'article 44/5 qui conditionne la transmission d'informations judiciaires aux autorités administratives à l'absence de toute atteinte à l'exercice de l'action publique, ou encore l'article 44/8 qui instaure la possibilité de différer la transmission d'informations, en principe obligatoire, à certaines conditions pour la protection de certains intérêts du judiciaire. Nous nous réjouissons de l'inscription de telles exceptions dans le texte même de la loi. Cela exprime en partie l'accent que le législateur a voulu indiquer dans le cadre de la réforme des services de police en réponse au contexte pesant des affaires qui ont marqué notre pays ces vingt dernières années.

déséquilibre

Nous ne pouvons cependant fermer les yeux sur le manifeste déséquilibre des dispositions adoptées au détriment de la gestion des informations issues des missions de police administrative. La concrétisation actuelle de la réforme pêche avec le même penchant à donner la faveur au traitement de l'information de police judiciaire, dans la mesure où la colonne vertébrale de la future banque de données nationale générale est constituée de la banque de don-

(74) Un rapide tour d'horizon des processus de réformes des services de police ayant été engagés dans d'autres pays occidentaux montre à quel point notre pays se distingue en se donnant l'ambition irréaliste de planifier la réalisation de la réforme en deux ans, alors que la durée minimale des autres pays est au moins double.

Notez par ailleurs qu'il a été largement fait usage des possibilités offertes par d'autres voies que législatives pour encadrer provisoirement certains aspects. Ainsi par exemple, un magistrat chargé d'exercer les prérogatives de l'organe de contrôle prévu à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police a été désigné. Les compétences provisoires des magistrats de surveillance mis en place par la loi du 7 décembre 1998 sont détaillées dans la circulaire N° 3/2001 du Collège des Procureurs généraux.

nées nationale criminelle de l'ex-gendarmerie.

protection de la vie privée

Le choix finalement posé de ne se doter que d'une seule et unique banque de données nationale générale pose une question délicate de protection de la vie privée sur les relations entre les informations issues des missions de police judiciaire et de police administrative: il s'agit du mélange de finalités qui s'exprime, outre dans le choix précité, dans le mélange des compétences des directeurs déconcentrés. Si la logistique quotidienne et la gestion administrative du Carrefour d'Information d'Arrondissement reviennent au Directeur coordinateur administratif, la gestion fonctionnelle de l'information judiciaire doit être assumée par le Directeur judiciaire. Nous craignons que ce dernier n'ait pas toute marge de manœuvre s'il entrerait en conflit avec le Directeur coordinateur.

*amélioration des relations
des services de police avec
le pouvoir judiciaire*

Les préoccupations du législateur, déjà évoquées, visaient sans conteste une amélioration des relations des services de police avec le pouvoir judiciaire, ainsi qu'une meilleure maîtrise de l'information par ce pouvoir. Les travaux préparatoires de la loi de réforme précisent explicitement que «*ce concept (le concept informatique global) doit permettre (non seulement) une liaison directe et rapide entre la police locale et la police fédérale d'une part, (mais aussi) entre les services de police et les magistrats concernés d'autre part*»⁽⁷⁵⁾. De même, ils prévoient que la «*banque de données nationale générale est accessible et pourra être consultée de manière directe (...) par les autorités judiciaires*»⁽⁷⁶⁾.

La réalisation de ces intentions ne nous semble pas garantie dans l'état actuel de la réforme. D'une part, l'instauration du rôle de Directeur judiciaire, issu de la police fédérale déconcentrée au niveau des arrondissements, ne garantit en rien une meilleure maîtrise de l'information judiciaire par le pouvoir judiciaire. D'autre part, rien n'est prévu pour lier les systèmes d'information policiers avec les banques de données de la justice. La précipitation de la réforme de la police, sans y associer la réforme de la justice, est une erreur selon nous.

concurrence

Enfin, le législateur a souligné dans les travaux préparatoires sa volonté de mettre fin aux situations dans lesquelles des services de police sont en concurrence.⁽⁷⁷⁾ Dans quelle mesure les dispositions

(75) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 98.

(76) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 99.

(77) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1676/1, p. 38.

adoptées ne risquent-elles pas d'entraîner un simple déplacement du problème de «la guerre des polices» (entre PJ, BSR, Polcom) vers un conflit entre magistrature de base et magistrature fédérale, et entre police de base et police fédérale. Cette éventualité nous paraît d'autant plus probable au sein de la magistrature dans la mesure où seule la magistrature fédérale est, jusqu'à présent, activement associée à la gestion de l'information.

VI. BIBLIOGRAPHIE

- BOURDOUX, G. et DE VALKENEER, Ch., *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Larcier, 1993.
- BOURDOUX, G., DE RAEDT, E., LYBAERT, D. et DEMESMAEKER, M., *De wet op de politieambt, Het handboek van de politiefunctie*, Bruxelles, Politeia, 1999.
- BRUGGEMAN, W., «Gerechtelijke geautomatiseerde gegevens in de computer van de Rijkswacht», in *Panopticon*, 1985, p. 401.
- CALIMAN Chr., «La gestion de l'information policière dans la loi du 7 décembre 1998 et les principes relatifs à la protection de la vie privée», *R.D.P.C.*, 2000, p. 389-426.
- CALIMAN Chr., «Investigations proactives et gestion de l'information», *Custodes*, 1/1999, p. 53-76.
- CENTRUM VOOR POLITIESTUDIES (Coll.), *Het informatiebeheer in het kader van de politiehervorming*, 1999, 208 p.
- DE SCHUTTER, B. et DE HERT, P., «La Belgique est-elle prête pour appliquer la loi sur la vie privée dans le domaine policier?», *Vigiles - Revue du Droit de la Police*, 1995, n° 3, pp. 1-11.
- DE SCHUTTER, B. et DE HERT, P., «L'usage par la police d'informations: la loi sur la vie privée», *Politeia*, 1994, n° 6, pp. 7-14.
- DE VALKENEER, Ch. et BOURDOUX, G., «La réforme des services de police, Commentaire de la loi du 7 décembre 1998», *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, Larcier, Bruxelles, 2001, 196 p.
- HUTSEBAUT, F., «De herziening van de algemene gerechtelijke en bestuurlijke politiebevoegdheden», in FIJNAUT, DE RUYVER et GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, U.P.Leuven, 1999, pp. 175-204.
- RENARD, B., «La recherche proactive engagée dans le cadre de la lutte contre le crime organisé: étude qualitative des facteurs influençant le processus de décision», Contribution à l'Interlabo

du Groupement Européen de Recherche sur les Normativités consacré au processus de décision, INCC - Département Criminologie, Bruxelles, 23 mars 2001.

VII. ANNEXE

I. Texte de la loi

La présente annexe contient le texte légal de la sous-section relative à la gestion de l'information insérée dans la loi sur la fonction de police par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Ce texte, à jour au 1^{er} janvier 2002⁽⁷⁸⁾, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Sous-section 3. – De la gestion des informations

Art. 44/1. Dans l'exercice des missions qui leur sont confiées, les services de police peuvent recueillir et traiter des données à caractère personnel et des informations relatives notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative et pour l'exécution de leurs missions de police judiciaire conformément aux articles 28*bis*, 28*ter*, 55 et 56 du Code d'instruction criminelle.

[En vue d'accomplir leurs missions de police judiciaire et de police administrative, les services de police peuvent recueillir et traiter, selon les modalités déterminées par le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, des données à caractère personnel visées à l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.] (Inséré par la loi du 2 avril 2001, art. 4)

(78) Les modifications sont insérées entre crochets [] avec la référence du texte modificatif entre parenthèses en fin d'alinéa. Il contient les modifications de la loi du 2 avril 2001 (dite loi Fresque) modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police, *M.B.*, 14 avril 2001, p. 12449.

[Ces informations et données ne peuvent être communiquées qu'aux autorités visées à l'article 5, aux services de police, à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale ainsi qu'aux services de renseignements et de sécurité qui en ont besoin pour l'exécution de leurs missions.] (Inséré par la loi du 2 avril 2001, art. 4)

Art. 44/2. La collecte, le traitement et la transmission des informations et des données visées à l'article 44/1, alinéa 1^{er}, se font conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Ces informations et données doivent présenter un lien direct avec la finalité du fichier et se limiter aux exigences qui en découlent.

[...](Abrogé par la loi du 2 avril 2001, art. 5)

Des personnes de contact pour la Commission de la protection de la vie privée sont désignées dans les services de police.

La gestion des structures et moyens techniques informatiques nécessaires pour la banque de données générale nationale visée à l'article 44/4 est assurée par une des directions générales, chargée de l'appui, visée à l'article 93, 2^o, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Art. 44/3. Les informations et les données visées à l'article 44/1, alinéa 1^{er}, relatives aux missions de police administrative sont recueillies et traitées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

Sans préjudice des compétences des autorités judiciaires, les informations et données visées à l'article 44/1, alinéa 1^{er}, relatives aux missions de police judiciaire sont recueillies et traitées sous l'autorité du ministre de la Justice.

Art. 44/4. Les informations et les données visées à l'article 44/1, alinéa 1^{er}, sont traitées, selon les modalités fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans une banque de données nationale générale, créée dans une des directions générales chargée de l'appui, visée à l'article 93, 2^o, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. [Ces modalités fixent notamment les délais de conservation des informations et des données précitées.] Plusieurs systèmes d'in-

dex sont inclus dans cette banque de données. Dans le cadre de ces systèmes d'index, le Roi règle aussi la surveillance [de l'organe de contrôle visé à l'article 44/7] sur l'information judiciaire. (Inscrit et modifié par la loi du 2 avril 2001, art. 6)

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions sous lesquelles cette banque de données et chacun de ces systèmes d'index sont accessibles et peuvent être consultés par les autorités judiciaires compétentes et les services de police dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

Les services de police transmettent d'office et de manière directe à cette banque de données nationale générale les informations et les données visées à l'article 44/1, alinéa 1^{er}.

Les ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de ses compétences, déterminent, sur avis conforme de l'organe de contrôle visé à l'article 44/7, les catégories d'informations et de données qui n'exigent pas une transmission.

Art. 44/5. Lorsque, dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police administrative, les services de police acquièrent connaissance d'informations intéressant l'exercice de la police judiciaire, ils en informent sans délai ni restriction les autorités judiciaires compétentes.

Lorsque dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire, les services de police acquièrent la connaissance d'informations intéressant l'exécution de la police administrative et qui peuvent donner lieu à des décisions de police administrative, ils en informent les autorités administratives compétentes, sauf si cela peut porter atteinte à l'exercice de l'action publique, mais sans préjudice des mesures indispensables à la protection des personnes.

Art. 44/6. Dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire, les services de police communiquent les informations et les données visées à l'article 44/1, alinéa 1^{er}, aux autorités judiciaires compétentes, conformément aux articles 28*bis*, 28*ter*, 55 et 56 du Code d'instruction criminelle.

Art. 44/7. Il est créé un organe de contrôle sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice, chargé du

[contrôle du traitement des informations et des données visées à l'article 44/1, alinéa 1^{er}]. Cet organe de contrôle a un accès illimité à toutes les informations et les données conservées dans cette banque de données. (Modifié par la loi du 2 avril 2001, art. 7)

Il est particulièrement chargé de contrôler le respect des règles d'accès à la banque de données nationale générale et de transmission à cette banque des données et informations visées à l'article 44/1, alinéa 1^{er}.

Sans préjudice des dispositions visées à l'article 44/4, les services de police peuvent, dans des circonstances particulières, créer des banques de données. La création de toute banque de données par les services de police doit préalablement être communiquée à cet organe de contrôle. Toutes les informations et les données de ces banques de données sont communiquées à la banque de données nationale générale visée à l'article 44/4, alinéa 1^{er}, sauf accord de l'organe de contrôle sur une demande de non-transmission. Toutes les compétences attribuées à l'organe de contrôle par le présent article s'appliquent intégralement à ces banques de données. Dans les conditions déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ces banques de données sont accessibles et consultables par les autorités compétentes, chacune dans le cadre de ses compétences, et par les services de police dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

Afin d'accomplir ses missions de contrôle, cet organe a un droit d'accès illimité aux locaux dans lesquels et pendant le temps où les fonctionnaires de police y exercent leurs fonctions.

Cet organe est présidé par un magistrat fédéral. Ce magistrat est désigné par le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur, [sur proposition du procureur fédéral]. Il agit, pendant la durée de sa désignation, de manière indépendante à l'égard du parquet fédéral. Pour le surplus, cet organe est composé d'un membre de la police locale, d'un membre de la police fédérale et d'un expert qui sont désignés par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. [En cas d'absence, le président et les membres ont en outre chacun un suppléant désigné conformément aux procédures respectives des membres effectifs.] (Modifié et inséré par la loi du 2 avril 2001, art. 7)

L'organe de contrôle agit d'initiative ou à la demande des autorités judiciaires ou administratives, du ministre de la Justice ou du ministre de l'Intérieur, dans les conditions fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Lorsque le contrôle a eu lieu au sein d'une police locale, l'organe de contrôle en informe le bourgmestre ou le collège de police et lui adresse son rapport.

Lorsque le contrôle concerne des renseignements et des données concernant l'exécution des missions de police judiciaire, le rapport y relatif qui est établi par l'organe de contrôle est également transmis au procureur du Roi.

Cet organe de contrôle bénéficie de l'appui administratif et logistique de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et peut, pour l'exécution de sa mission, requérir l'assistance de cette inspection.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles relatives au statut des membres de cet organe de contrôle [et de leurs suppléants] de manière à garantir leur indépendance. (Inséré par la loi du 2 avril 2001, art. 7)

Art. 44/8. En dérogation à l'article 44/4, la transmission visée à l'article 44/4, alinéa 3, est différée lorsque et aussi longtemps que le magistrat compétent, avec l'accord du [procureur fédéral], estime que cette transmission peut compromettre l'exercice de l'action publique ou la sécurité d'une personne. (Modifié par la loi du 2 avril 2001, art. 8)

Art. 44/9. Les fonctionnaires de police chargés de la gestion de la banque de données nationale générale visée à l'article 44/4, alinéa 1^{er}, sont désignés après l'avis de l'organe de contrôle visé à l'article 44/7. Aucune promotion, nomination ou mutation ne peut leur être octroyée que sur initiative ou de l'accord du ministre compétent et après avis de cet organe de contrôle. Les modalités en sont déterminées par le Roi.

A l'égard de ces fonctionnaires de police, une procédure disciplinaire pour des faits commis pendant la durée de leur désignation ne peut être intentée que de l'accord ou sur ordre du ministre compé-

tent. L'avis de l'organe de contrôle est recueilli pour les procédures disciplinaires qui ne sont pas ordonnées par le ministre.

La banque de données nationale générale visée à l'article 44/4, alinéa 1^{er}, est gérée au sein d'un service placé sous la direction d'un chef de service et d'un chef de service adjoint. Un des deux est membre de la police fédérale et l'autre appartient à la police locale. Les modalités de leur désignation sont arrêtées par le Roi.

Art. 44/10. Les mesures d'exécution visées aux articles [...] 44/4, alinéa 2 et 44/7, alinéas 3 et 9, sont prises après avis de la Commission de la protection de la vie privée, sauf en cas d'urgence. (Modifié par la loi du 2 avril 2001, art. 7)

Art. 44/11. Tout fonctionnaire de police qui retient, sciemment et volontairement des informations et des données présentant un intérêt pour l'exécution de l'action publique ou le maintien de l'ordre public et s'abstient de les transmettre à la banque de données nationale générale, conformément à l'article 44/4, alinéa 3, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents francs, ou d'une de ces peines seulement.

Les dispositions du livre I^{er} du Code pénal, en ce compris le chapitre VII et l'article 85, sont d'application à cette infraction.

2. Liste des dispositions d'application à prendre en vertu de la loi

La liste qui suit donne un aperçu complet des dispositions d'application que le Roi doit prendre en vertu des articles 44/1 à 44/11 de la loi sur la fonction de police. Il est ainsi prévu l'adoption:

d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres pour:

- fixer les modalités selon lesquelles le traitement de la banque de données nationale générale aura lieu, en ce compris les délais de conservation des données et informations;
- déterminer les conditions dans lesquelles les banques de données particulières sont accessibles et consultables par les autorités compétentes, chacune dans le cadre de ses compétences et par les services de police, dans le cadre de l'exercice de leurs missions;
- déterminer les conditions d'intervention de l'organe de contrôle;

- fixer les règles relatives au statut des membres de l'organe de contrôle de manière à garantir leur indépendance;

d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, précédé d'un avis de la Commission pour la protection de la vie privée pour:

- déterminer les conditions d'accès et de consultation de la banque de données nationale générale et de chacun des systèmes d'index;

d'un arrêté royal, précédé d'un avis de la Commission pour la protection de la vie privée pour:

- déterminer les modalités de traitement des données sensibles au sens de l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale ainsi que la vie sexuelle, dont le traitement est en principe interdit);

d'un (simple) arrêté royal pour:

- régler la surveillance de l'organe de contrôle sur l'information judiciaire dans le cadre des systèmes d'index;
- déterminer les modalités selon lesquelles les promotions, nominations ou mutations peuvent être octroyées aux fonctionnaires de police chargés de la banque de données nationale générale sur initiative ou de l'accord du ministre compétent, après avis de l'organe de contrôle;
- préciser les modalités de désignation d'un chef de service et d'un chef de service adjoint (l'un issu de la police locale, l'autre de la police fédérale) dirigeant le service au sein duquel est gérée la banque de données nationale générale.

Addendum au texte sur «La gestion de l'information dans le cadre de la réforme des polices en Belgique»

Bertrand RENARD,

*Lic. en droit et en criminologie, D.E.A. en criminologie
Assistant, Département criminologie, INCC*

Certaines évolutions législatives n'avaient pas pu être intégrées à temps pour la parution du numéro 64 du Manuel de la police. Trois points viennent ici compléter l'état des lieux législatifs sur la gestion de l'information policière suite à la réforme des polices :

- Premièrement, nous donnons un bref commentaire des récentes modifications apportées par la Loi Exodus à l'article 44/1 de la Loi sur la fonction de police. Ces modifications portent sur l'habilitation de communication des données et information policières, et nos commentaires complètent ceux de la page 18 du texte déjà paru.
- Deuxièmement, nous évoquons la récente publication des dispositions transitoires que nous avons annoncées en page 21 du texte déjà paru.
- Enfin troisièmement, nous vous fournissons, en correction de l'annexe situé à la page 44 du texte déjà paru, la version à jour de l'article 44/1, seule disposition modifiée de la sous section consacrée à la gestion de l'information dans la loi sur la fonction de police.

1. La communication de l'information

En complément de la page 18 du Manuel de la Police n° 64.

Nous écrivions qu'en vertu du nouvel alinéa 3 de l'article 44/1 de la loi sur la fonction de police, la question de la communication des données et informations est précisée par rapport au texte de l'ancien article 39 de la même loi. Toute communication est limitée aux services de police, à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale⁽¹⁾, aux services de renseignement et de sécurité, ainsi qu'aux autorités visées à l'article 5 de la loi sur la fonction de police dans la mesure où ils en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales. Cette référence à l'article 5, complété par la loi de réforme, permet de définir quelles sont les autorités de police administrative et de police judiciaire.

Les récentes modifications de la Loi Exodus⁽²⁾ permettent d'étendre les possibilités de communication vers les services de police étrangers ou encore vers les organisations internationales de coopération policière à l'égard desquelles les autorités publiques ou les services de police belges ont des obligations. Les travaux parlementaires de la loi Exodus ne manquent pas d'invoquer la lutte contre la criminalité organisée pour justifier cette extension. Il est en effet soulevé que *«la lutte contre la criminalité organisée ne peut actuellement plus se concevoir en l'absence de mécanismes de coopération policière internationale. Cette coopération se concrétise notamment par des échanges d'informations s'effectuant tantôt directement entre services de police belges et étrangers, tantôt par le biais d'organisations internationales de coopération policière telles que l'O.I.P.C. – Interpol.»*⁽³⁾ La modification de l'article 44/1 a donc pour objet d'établir explicitement la base légale de cette forme de coopération.

La pratique montre que l'échange d'information ne se limite pas toujours aux seuls services de police. Il n'est pas rare en effet que la communication des données à caractère personnel et informations traitées par les services de police doivent s'effectuer au profit d'au-

(1) Voir les articles 144 et suivants de la loi de réforme de 1998.

(2) Loi du 26 avril 2002 (dite loi Exodus) relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police, M. b. 30 avril 2002, p. 18126.

(3) Cf. Doc. Parl., Chambre, Session 2001/2002, n° 1683/1, p. 30.

torités et services qui ne sont pas nécessairement dotés de missions de police judiciaire ou de missions de police administrative ou encore qui ne sont pas des services de renseignement et de sécurité. La version déjà commentée de l'article 44/1 n'attribuait aux services de police aucune habilitation légale pour communiquer leurs informations à destination de tels services. La loi Exodus vient compléter utilement le cadre légal sur ce point sans pour autant donner un blanc seing aux services de police, sans autre précision. Le texte prévoit dès lors que, étant donné la sensibilité de ces données et informations à caractère personnel, il convient de limiter la possibilité de communication de celles-ci aux seules autorités déterminées ponctuellement par arrêté délibéré en conseil des ministres après avis de la Commission de la protection de la vie privée. ⁽⁴⁾

S'il n'y a aucun doute sur le fait que ces adaptations législatives étaient indispensables afin de donner aux services de police, autant qu'au citoyen concerné par les données et informations communiquées, une sécurité juridique dans leurs pratiques de communication à l'égard tant des services de police étrangers que des organes de coopérations policières internationales, ainsi que des autres autorités ou services belges, on peut regretter l'absence de débat sur ces dispositions. Lors de la présentation de son projet de loi à la Chambre, le ministre de l'Intérieur, après avoir évoqué quelques dispositions importantes, parmi lesquelles celles qui consacrent l'existence des Carrefours d'Information d'Arrondissement, n'hésite pas à souligner que ces «dispositions modificatives ont plutôt un caractère technique dont la portée exacte sera fournie lors de leur examen.» ⁽⁵⁾ Force est de constater qu'aucune explication n'a été fournie sur les modifications de l'article 44/1 et que cette disposition n'a fait l'objet d'aucune discussion préalable à leur adoption.

Précisons enfin que ces modifications ne changent rien à ce que nous affirmions quant aux exigences liées au principe général de finalité, à savoir que le but de la collecte ou du traitement exécuté par le destinataire de l'information ou des données ne doit pas être incompatible avec les motifs à l'origine de la collecte initiale. Si les informations et données ne peuvent être communiquées qu'aux autorités et services de police ainsi qu'aux services de renseignements et de sécurité qui ont un besoin spécifique d'obtenir ces

(4) Cf. Doc. Parl., Chambre, Session 2001/2002, n° 1683/1, p. 30.

(5) Cf. Doc. Parl., Chambre, Session 2001/2002, n° 1683/1, p. 5.

informations et données, et maintenant également aux organisations internationales de coopération policière à l'égard desquelles les autorités publiques ou les services de police belges ont des obligations, ainsi qu'à d'autres autorités ou services à préciser par l'exécutif, il reste que c'est à la direction générale compétente, sous la surveillance du magistrat fédéral présidant l'organe de contrôle de l'information, en vertu des articles 44/7 de la loi sur la fonction de police et 93, 2° de la loi de réforme de 1998, qu'il appartient d'apprécier la légitimité de la demande de communication. ⁽⁶⁾

2. Les dispositions transitoires

En complément de la page 21 du Manuel de la Police n° 64.

2.1. *La Banque de Données Nationale Générale (article 44/4)*

Dans notre commentaire de l'article 44/4, nous avons mentionné que toutes les modalités selon lesquelles le traitement de la banque de donnée nationale générale aura lieu doivent être fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Pour rappel, ces modalités sont importantes dans la mesure où la loi prévoit qu'elles devront notamment déterminer les délais de conservation des informations et des données.

Nous avons noté que dans l'attente de l'adoption de ces arrêtés royaux, il est prévu de donner des directives transitoires aux services de police. Cette Directive est maintenant paru au Moniteur belge ⁽⁷⁾.

Sans entrer dans les détails d'un commentaire fastidieux, cette directive rappelle d'abord le cadre général, les principes de traitement de l'information et les responsabilités. Par exemple, un commentaire de la notion «d'intérêt concret» est utilement fourni. Les directives transitoires ne sont par contre pas publiées eu égard à leur ampleur, mais aussi à leur caractère confidentiel. La directive publiée se contente de présenter les directives transitoires comme un

(6) De VALKENEER et BOURDOUX, La réforme des services de police, Commentaire de la loi du 7 décembre 1998, Les Dossiers du Journal des Tribunaux, Larcier, Bruxelles, 2001, p. 150.

(7) Directive commune MFO-3 du 14 juin 2002 des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative, M. b. 18 juin 2002, p. 27816.

véritable «manuel» de la gestion de l'information policière, contenant le règlement de fonctionnement de la banque de données nationale générale. Ce règlement comprend quatre livres:

- a) Livre 1: le traitement de l'information de police judiciaire
- b) Livre 2: le traitement de l'information de police administrative
- c) Livre 3: le traitement de l'information de circulation routière
- d) Livre 4: les directives relatives à la protection de la vie privée (pas encore diffusées)

– Chacun de ces livres est structuré de la même manière

- a) Une note générale qui décrit les grandes étapes de la collecte et du traitement de l'information policière; cette explication fait aussi référence à une série de fiches;
- b) Des fiches par sujet indiquant les directives précises à suivre pour mettre ce flux correctement en œuvre.

Ce «manuel» se veut évolutif et intègre tout d'abord les directives les plus urgentes, indispensables à court terme. Il sera complété au fur et à mesure. Le document étant constitué de manière modulaire, il suffira d'ajouter les nouvelles fiches, en remplaçant, si nécessaire, les fiches périmées.

Chaque service ou autorité de police pourra se le procurer auprès de la Direction de la banque de données nationale (DSB).

ANNEXE

En complément de la page 44 du Manuel de la Police n° 64.

La présente annexe contient le premier article (44/1) de la sous section relative à la gestion de l'information insérée dans la loi sur la fonction de police par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Ce texte, à jour au 01 juillet 2002 ⁽⁸⁾, est entré en vigueur le 01 janvier 2001.

Sous-section 3. - De la gestion des informations.

Art. 44/1. Dans l'exercice des missions qui leur sont confiées, les services de police peuvent recueillir et traiter des données à caractère personnel et des informations relatives notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative et pour l'exécution de leurs missions de police judiciaire conformément aux articles 28bis, 28ter, 55 et 56 du Code d'instruction criminelle.

[En vue d'accomplir leurs missions de police judiciaire et de police administrative, les services de police peuvent recueillir et traiter, selon les modalités déterminées par le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, des données à caractère personnel visées à l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.] (Inséré par la loi du 2 avril 2001, art. 4)

[Ces informations et données ne peuvent être communiquées qu'aux autorités visées à l'article 5, aux services de police {belges ou étrangers}, à l'inspection générale de la police fédérale et de la police

(8) Les modifications de la loi du 2 avril 2001 (dite loi Fresque) modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police, M. b. 14 avril 2001, p. 12449, sont insérées entre crochets [] avec la référence du texte modificatif entre parenthèses en fin d'alinéa. Les modifications de la loi du 26 avril 2002 (dite loi Exodus) relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police, M. b. 30 avril 2002, p. 18126, sont insérées entre accolades { } avec la référence du texte modificatif entre parenthèses en fin d'alinéa.

locale ainsi qu'aux services de renseignements et de sécurité qui en ont besoin pour l'exécution de leurs missions.] {Elles peuvent également être communiquées aux organisations internationales de coopération policière à l'égard desquelles les autorités publiques ou les services de police belges ont des obligations.} (Inséré par la loi du 2 avril 2001, art. 4; Modifié et complété par la loi du 26 avril 2002, art. 134)

{Le Roi détermine à quelles autres autorités publiques ces mêmes données et informations peuvent également être communiquées par un arrêté délibéré en Conseil des ministres qui en fixe les modalités après avis de la Commission de la protection de la vie privée.} (Inséré par la loi du 26 avril 2002, art. 134)