



**AVIS n° 004/CPR/2023
DU 13 JUILLET 2023**

**AVANT-PROJET DE LOI PORTANT CREATION DE LA BANQUE DE DONNEE COMMUNE « TERRORISME,
EXTREMISME, PROCESSUS DE RADICALISATION » (« TER ») ET MODIFIANT PLUSIEURS LOIS**

**PROJET D'ARRETE ROYAL RELATIF A LA BANQUE DE DONNEES COMMUNE « TERRORISME, EXTREMISME,
PROCESSUS DE RADICALISATION » (« TER »)**

Par lettre du 17 avril 2023, reçue par e-mail le 24 avril 2023, le ministre de la Justice demandait un avis sur l'avant-projet de loi portant création de la banque de donnée commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation (« T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (l' « Avant-projet de loi ») et sur le Projet d'arrêté royal relatif à la banque de données commune «Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. ») (le « Projet d'arrêté »).

Compétence du Comité permanent R

1. Le présent avis a été explicitement demandé au Comité permanent R en sa qualité d'Autorité de Contrôle Compétente (ACC) à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les services de renseignements et de sécurité (art. 72 et suivants de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, ci-après la « L.P.D. ») et dans le cadre de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (la « Loi Classification »).

Avis du Comité permanent R

Finalités de traitement des données à caractère personnel

2. Le Comité permanent R constate que les finalités des traitements de données par les services de bases et les services partenaires ne sont pas définies, à l'inverse de finalités et d'objectifs assignés à la banque de données commune T.E.R. (la « B.D.C. T.E.R. »), voire à certains traitements effectués par les T.F.L.¹. Ces finalités doivent pourtant être déterminées afin que les responsables de traitements puissent faire correctement application de l'Avant-projet de loi et de la L.P.D., et que les autorités de contrôle puissent effectuer les vérifications dont elles sont responsables.

Ces finalités de traitement doivent être compatibles avec les missions légales des services de bases et des services partenaires.

A de multiples reprises, l'auteur de l'Avant-projet de loi présuppose que les différents services impliqués dans la B.D.C. T.E.R. ou dans les Task Forces Locales (les « T.F.L. ») disposent de compétences en matière de prévention et de suivi du terrorisme et de l'extrémisme, lorsqu'il peut mener au terrorisme, ce qui n'est pas démontré. Cette remarque se justifie d'autant plus que le nombre de services partenaires et la quantité de données à caractère personnel augmentent, par rapport à la situation actuelle, sans explication.

Le Comité permanent R recommande donc de réexaminer en profondeur ces aspects de l'Avant-projet de loi.

¹ A titre d'exemple, l' « enrichissement des données » est mentionné comme finalité des échanges de données effectuées au sein d'une T.F.L.



Règles de protection des données applicables

3. D'une part, l'Avant-projet de loi rend applicable aux traitements de données effectuées dans le cadre de la B.D.C. T.E.R. le sous-titre 4 du Titre 3 de la L.P.D. D'autre part, plusieurs dispositions reformulent en les modifiant certaines dispositions de la L.P.D., avec pour conséquence des contradictions et des difficultés d'interprétation. Ainsi, l'article 6, §1^{er} énonce que « La B.D.C. T.E.R. nécessite le traitement de différentes catégories de données à caractère personnel relatives aux personnes, aux groupements, aux organisations et aux phénomènes qui sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des missions visées à l'article 3, et des finalités visées à l'article 5, alinéa 2 ». L'article 141 de la L.P.D., qui sera applicable aux traitements de données effectués dans la B.D.C. T.E.R. si l'Avant-projet est adopté, prévoit déjà des règles applicables aux données à caractère personnel et leurs traitements. Ces règles sont plus strictes que la simple adéquation, pertinence et non-excessivité repris à l'article 6 de l'Avant-projet de loi.

La situation est similaire pour l'article 6, §2, 2°.

Le Comité permanent R recommande donc de supprimer ces répétitions de fragments de règles et note qu'il n'est pas admissible que ces dispositions soient interprétées comme des formes de présomptions légales quant au caractère adéquat, pertinent et non-excessif des données traitées dans la B.D.C. T.E.R. La détermination de ces qualificatifs est une responsabilité qui incombe, au cas par cas, au responsable de traitement (via ses préposés).

4. Dans le même ordre d'idée, le Comité permanent R constate que les traitements à des fins historiques, scientifiques ou statistiques font l'objet d'une dérogation à la règle prévue à l'article 162 de la L.P.D. par l'article 4, dernier alinéa de l'Avant-projet de loi. Dès lors que cet article 162 fait partie du Sous-titre 4 du Titre 3 de la L.P.D., rendu applicable aux traitements effectués via la B.D.C. T.E.R., le Comité permanent R recommande de prévoir cette dérogation directement dans l'article 162 de la L.P.D.

Sur le fond, le Comité permanent R remarque que le responsable opérationnel ne dispose pas de critères repris dans l'Avant-projet de loi pour autoriser ou refuser la consultation des données de la B.D.C. T.E.R. pour les finalités historiques et scientifiques ou statistiques. **Il est recommandé d'y remédier.**

5. Dans le même ordre d'idées, en ce qui concerne les brèches de sécurité (art. 13), l'auteur prévoit des règles dérogatoires aux règles de l'article 155. Le Comité permanent R recommande de prévoir le cas particulier de la B.D.C. T.E.R. directement dans la L.P.D., sur le même mode que ce qui est fait dans les articles 36 et suivants de l'Avant-projet de loi.

6. Enfin, le Comité permanent R relève que le délégué à la protection des données est chargé de missions complémentaires par rapport à celles qui sont prévues à l'article 157 de la L.P.D. Certaines de ces missions sont des répétitions sous une autre formes de missions reprises à l'article 157 (art. 29, §2, alinéa 1er, 1°, par exemple). La mission de mise en œuvre, mise à jour et contrôle d'une politique de sécurisation et de protection des données semble contradictoire avec la mission de conseiller de manière indépendante toute mesures utiles afin d'assurer la sécurité des données enregistrées.

Le Comité permanent R recommande de revoir cet article et, dans la mesure du possible, de renvoyer à la L.P.D. éventuellement modifiée.

Besoin d'en connaître

7. L'auteur de l'Avant-projet de loi se réfère régulièrement au « besoin d'en connaître » pour l'accès ou la prise de connaissance de données à caractère personnel (articles 15, 17, 23 et 24 par exemple). Le Comité permanent R relève que le besoin d'en connaître était, jusqu'à son introduction dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (la « L.F.P. »), une condition nécessaire pour accéder à des informations classifiées. L'emploi de ce concept dans le cadre normatif relatif à une banque de données reprenant des informations non-classifiées est présenté comme une garantie en matière de protection des données dans l'exposé des motifs.

Le Comité permanent R est favorable à ce que des règles légales ou règlementaires déterminent précisément et limitativement qui a accès à la B.D.C. T.E.R. Toutefois, le « besoin d'en connaître » est un principe servant à éviter que des personnes non-autorisées prenne connaissance d'informations sensibles, et non une règle de protection des données. L'Avant-projet devrait sur ce point mieux définir quelles catégories de personnes sont autorisées à avoir accès aux données de la B.D.C. T.E.R. **Le Comité permanent R recommande donc de reformuler les normes visées ci-dessus en évitant d'employer dans le cadre de la protection des données des notions employées dans**



le cadre du contrôle de l'accès à des informations et issues de la Loi Classification. Le Comité permanent R rappelle aussi qu'il ne suffit pas de disposer du « besoin d'en connaître » (non autrement caractérisé) pour qu'un traitement de données (tel qu'un accès à une entrée de la B.D.C. T.E.R.) remplisse les conditions visées aux articles 140 et 141 de la L.P.D. En d'autres termes, le « besoin d'en connaître » n'est pas et ne peut pas être un blanc-seing pour la consultation des données personnelles. Chaque traitement doit être évalué au cas par cas et la responsabilité ultime réside chez le responsable du traitement.

Durée de conservation des données

8. En ce qui concerne la durée de conservation des données, le texte de l'Avant-projet de loi prévoit que les données sont archivées au maximum trente ans après le dernier traitement (sauf pour les mineurs). En parallèle, l'Avant-projet de loi prévoit un examen tous les 5 ans du lien direct entre les données et les finalités de l'article 5, alinéa 2, soit un traitement de données. En pratique, ces deux dispositions ont pour effet de prolonger indéfiniment la conservation des données. **Le Comité permanent R recommande de modifier ce système de calcul de la durée de conservation.**

9. Par ailleurs, au sujet de l'obligation pour le responsable opérationnel d'examiner le « lien direct » entre les données à caractère personnel et les finalités de l'article 5, alinéa 2, plusieurs remarques doivent être faites.

D'abord, le Comité permanent R rappelle que, si l'Avant-projet de loi prévoit un examen tous les 5 ans du « lien direct », les articles 140 et 141 de la L.P.D. s'appliquent en continu aux responsables de traitement. L'obligation prévue à l'article 7, §1^{er}, alinéa 2 ne se substitue pas aux obligations qui découlent des articles 140 et 141 et ne permet pas, à elle seule, de remplir ces obligations prévues par la L.P.D.

Ensuite, le Comité permanent R ne comprend pas comment l'auteur du projet justifie qu'une évaluation de la menace des entités ait lieu deux fois par ans au minimum par l'OCAM, alors que le responsable opérationnel n'est obligé d'examiner « le lien direct » entre les données et les finalités de l'article 5, alinéa deux que tous les 5 ans. Des évaluations sont donc effectuées sur la base de certaines données à caractère personnel plus régulièrement qu'un examen du « lien direct » de ces mêmes données avec les finalités pour lesquelles elles sont traitées. **Le Comité permanent R rappelle que l'analyse, et tout autre traitement de donnée, doit être effectué de manière compatible avec les finalités pour lesquelles elles ont été conservées, et que les données personnelles traitées doivent toujours être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Il en découle que l'analyse de la menace doit être effectuée sur la base de données qui répondent aux normes des articles 140 et 141 de la L.P.D. et qu'avant d'analyser la menace, le responsable du traitement ou son préposé doit s'assurer (entre autres) de la pertinence des données à caractère personnel. Le Comité permanent R recommande que l'évaluation des données personnelles traitées (qui doivent toujours être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées) aient lieu au minimum tous les six mois.**

10. Ensuite, l'Avant-projet de loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par « archivage », même si l'exposé des motifs permet de comprendre que les données « archivées » peuvent toujours être consultées à certaines conditions. **S'agissant d'un élément essentiel des règles de protection des données, et au vu de la longue durée maximale de conservation des données (30 ans en « activité », auxquels s'ajoutent 30 ans en « archive »), le Comité permanent R estime que les modalités de l'archivage et les traitements autorisés sur les données archivées doivent être décrits dans le dispositif.**

11. Enfin, le Comité permanent R relève que la durée maximale de conservation des données à caractère personnel, sous une forme archivée ou non, est particulièrement longue, sans que cette durée ne soit justifiée quant à sa nécessité ou sa proportionnalité. Le Comité permanent R constate d'ailleurs que la durée maximale de conservation des données au sein de la B.D.C. T.E.R. dépasse dans certains cas la durée de conservation maximale dans les banques de données au sein desquelles les données sont puisées (comme la BNG ou les banques de données liées aux caméras de la police²). **Le Comité permanent R recommande donc de revoir et justifier la durée de conservation maximale (sous forme archivée ou non) des données à caractère personnel de la B.D.C. T.E.R. à la lumière des exigences de proportionnalité et de nécessité, et en tenant compte de la durée de conservation maximales des données qui alimentent la B.D.C. T.E.R. Le Comité permanent R recommande de réduire la durée maximale de conservation des données au délai strictement nécessaire au**

² Voy. l'article 44/9 de la loi du 5 août sur la fonction de police, par exemple.

besoin du traitement de la B.D.C. T.E.R. et non pas à un délai théorique de 30 ans d'activité auquel s'ajoute un délai d'archivage de 30 ans. Il n'existe aucune justification légale de les conserver 60 ans, outre ce qui a été relevé sur la durée limitée de conservation des données qui alimenteront la B.D.C. T.E.R.

Journalisations

12. L'exposé des motifs énonce qu'une double journalisation a lieu pour la consultation : journalisation des « catégories de personnes » (soit le service de base ou partenaire concerné) ayant consulté les données, établie au niveau de la B.D.C. T.E.R. ; et une journalisation des accès individuel, établie au niveau de chaque service de renseignement. **Le dispositif ne contient toutefois pas cette obligation de tenir une journalisation des consultations individuelle et le Comité permanent R recommande d'y remédier.**

13. Ensuite, le Comité permanent R constate que la durée de conservation des données de journalisation des traitements est inférieure à la durée de conservation maximale des données à caractère personnel qui font l'objet du traitement (art. 8, §1^{er}, alinéa 3 de l'Avant-projet de loi). En pratique, cela signifie que les autorités de contrôles et le responsable de traitement ne pourront exercer efficacement leurs compétences. **Le Comité permanent R recommande donc que la durée de conservation des données de journalisation soit nécessairement calquée sur celle des données concernées par les traitements.**

Interconnexion avec d'autres banques de données.

14. En tant qu'il constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, l'Avant-projet de loi doit, en vertu de l'article 22 de la Constitution, prévoir les éléments essentiels des traitements relatifs aux données enregistrées dans la banque de donnée commune T.E.R. L'Avant-projet de loi permet de larges possibilités d'interconnecter la B.D.C. T.E.R. avec d'autres banques de données, existantes ou à venir. Le projet laisse le soin au Roi de déterminer les finalités de l'interconnexion et les catégories de données à caractère personnel concernées. **Le Comité permanent R est d'avis que ces éléments sont des éléments essentiels, auxquels s'ajoute également les traitements autorisés dans le cadre de cette interconnexion³, et qu'ils doivent par conséquent nécessairement être déterminés par le législateur.**

15. Par ailleurs, le législateur a soumis l'accès direct des services de renseignements et de sécurité à des banques de données dont ils ne sont pas responsables à des conditions différentes, en fonction de la banque de donnée concernée. A titre d'exemple, les conditions et modalités ne sont pas les mêmes pour l'accès aux banques de données visées à l'article 44/2 de la L.F.P. (données des caméras, art. 16/4 de la L.R&S) ou pour la BNG (art. 14 de la L.R&S et art. 44/11/12 de la L.F.P.). **L'article 9 de l'Avant-projet ne pourrait être considéré comme une modification implicite de ces différents régimes d'accès. Si telle est l'intention de l'auteur, il convient de modifier la L.R&S et la L.F.P. directement. Le Comité permanent R appelle par ailleurs à l'adoption de règles claires en matière d'accès direct et d'interconnexion des banques de données en ce qui concerne les services de renseignement et de sécurité : la coexistence de normes diverses et différentes rend le contrôle de l'application des normes inutilement difficile. En raison de ces interconnexions, l'auteur devra veiller à préciser la manière par laquelle les banques de données signalent et rectifient toutes erreurs. Le Comité permanent R recommande que ces interconnexions n'interviennent que si ces conditions sont préalablement remplies.**

Droits des autorités de contrôle

16. L'article 16 de l'Avant-projet de loi prévoit que les autorités de contrôle disposent d'un droit de lecture. L'article 21 réserve cependant l'accès à la fiche de renseignement (comprenant l'ensemble des données d'une entité) aux services disposant d'un droit de lecture et d'écriture. Les autorités de contrôles ne disposent donc pas d'un accès immédiat aux données reprises dans la B.D.C. T.E.R. mais peuvent se voir communiquer des fiches de renseignement dans le cadre de leurs missions de contrôle.

³ Dans d'autres dossiers, le Comité permanent R a été confronté à la difficulté d'évaluer quels traitements sont autorisés au sein d'une banque de donnée par une autorité qui dispose d'une banque de donnée qui y est interconnectée ou d'un accès direct. Par exemple, la question peut se poser de savoir si un service de renseignement peut effectuer des recherches sur la base de critères prédéfinis dans une banque de donnée à laquelle il a accès directement ou qui est interconnectée à la sienne, où encore utiliser cette banque de donnée dans le cadre d'un logiciel employant l'intelligence artificielle.



Le Comité permanent R constate que des droits plus étendus étaient reconnus aux autorités de contrôle sous l'empire de la L.F.P. et estime nécessaire de disposer d'un accès immédiat à l'ensemble des données (de fond ou de journalisation) contenues dans la B.D.C. T.E.R. pour pouvoir mener un contrôle efficace et indépendant. Pour cette même raison, il est également important que les consultations effectuées par les autorités de contrôles, bien que dûment journalisées, ne laissent pas apparaître le nom de la personne gérant le dossier.

Le Comité permanent R, pour pouvoir assurer le contrôle qui est attribué aux autorités de contrôle, recommande donc qu'un droit de lecture incluant toutes les informations et données (y compris la fiche d'information) lui soit reconnu, de manière immédiate (pas d'intervention des gestionnaire ou responsable opérationnel nécessaire) et sans que la consultation ne puisse être attribuée à une personne au sein de l'autorité de contrôle (une journalisation des accès individuel étant organisée au sein des autorités de contrôle).

Concertation entre le gestionnaire et le responsable opérationnel

17. L'emploi des termes « en concertation avec... » à l'article 8, §§ 2 et 3 de l'Avant-projet de loi ne permet pas de comprendre quelle influence le responsable opérationnel peut avoir sur la décision. Le Comité permanent R propose de remplacer cette formulation par l'exigence d'obtenir un avis, éventuellement conforme, du responsable opérationnel avant la décision du gestionnaire.

Définitions

18. Le Comité permanent R remarque que l'auteur de l'Avant-projet de loi a choisi de redéfinir certains termes de la L.P.D. A titre d'exemple, les « données à caractère personnel » ou « informations » reçoivent une définition autonome. L'objectif semble être d'éviter que des données classifiées au sens de la Loi Classification ne soient enregistrées dans la banque de donnée commune T.E.R. Afin d'éviter le développement de notions disparates et potentiellement contradictoires, le Comité permanent R recommande de renvoyer lorsque c'est possible aux définitions de la L.P.D., sauf motif dûment exposé dans les documents préparatoires. Pour l'exemple des « données à caractère personnelles », une disposition autonome interdisant aux services disposant d'un droit d'écriture d'introduire des données classifiées dans la B.D.C. T.E.R. permet d'atteindre cet objectif sans toucher à la définition de « données à caractère personnel ». **Le Comité permanent R recommande donc, pour les termes déjà définis dans une norme plus générale et qui ne sont pas propres à la B.D.C. T.E.R., d'effectuer un renvoi vers ces définitions et que les éventuelles modifications rendues nécessaires par la situation particulière de la B.D.C. T.E.R. interviennent dans la L.P.D..**

Entités – délégation au Roi

19. L'Avant-projet de loi prévoit que le Roi détermine les catégories d'entités à propos desquelles les données et informations prévues par le projet sont traitées. Outre les finalités de la B.D.C. T.E.R., la délégation au Roi n'est pas encadrée par des critères permettant de déterminer ce qui peut ou non constituer une entité figurant dans la B.D.C. T.E.R. L'exposé des motifs expose que seule une personne à l'égard de laquelle il existe des indices qu'elle représente une menace pour la sécurité nationale pourra être reprise comme entité. Le dispositif ne comporte aucun critère de ce type.

Au vu de ce qui précède, le Comité permanent R est d'avis que la délégation au Roi n'est pas définie de manière suffisamment précise et que le texte législatif ne fixe pas d'éléments essentiel pour que le principe de légalité énoncé à l'article 22 de la Constitution soit respecté.

Entités - Mineurs

20. L'Avant-projet de loi prévoit qu'une entité peut être une personne physique mineure de plus de douze ans. Le Comité permanent s'étonne des justifications reprises dans l'exposé des motifs de l'Avant-projet de loi à cet égard. Les exemples touchant au droit civil ne sont pas pertinents par rapport à la matière du terrorisme et de l'extrémisme. Les exemples tirés du droit de la jeunesse ne permettent pas de comprendre pourquoi le seuil de douze ans a été repris plutôt que celui de seize ans. Enfin, la justification tirée des « Règles de Beijing », outre qu'elle s'applique elle aussi à la responsabilité pénale, ne semble pas tenir compte de l'encouragement à relever



progressivement l'âge minimum de la responsabilité pénale, qui fait pourtant partie de l'extrait cité. **Le Comité permanent R recommande donc de réexaminer en profondeur cet aspect de l'Avant-projet de loi.**

Catégorie des FTF

21. Le traitement de données à caractère personnel au sein de la banque de donnée commune T.E.R. constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Le caractère nécessaire et proportionné de cette mesure doit donc être démontré et les éléments de cette démonstration doivent être repris dans les travaux préparatoires. A cet égard, le Comité permanent R n'aperçoit pas dans les travaux préparatoires de justification quant au ciblage des personnes se rendant dans une zone de conflit jihadiste dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien actif ou passif, par rapport aux personnes se rendant dans le même but dans une zone de conflit « non-djihadiste ». **Le Comité permanent R relève que le terrorisme n'est pas un phénomène exclusivement lié au djihadisme et recommande donc de justifier cette différence de traitement ou de la supprimer.**

Entités – Associations de faits

22. Le Comité permanent R remarque que, si des associations de faits peuvent constituer des « entités » au sens de l'article 2, 4° de l'Avant-projet de loi, aucune donnée à caractère personnel listée à l'article 6, §2 de l'avant-projet ne s'y rapporte.

Le Comité permanent R recommande donc de reprendre quelles données à caractère personnel peuvent être enregistrées dans la B.D.C. T.E.R. concernant les associations de faits

Données concernant la santé

23. L'Avant-projet de loi prévoit que des données concernant la santé peuvent être traitées au moyen de la banque de donnée commune T.E.R.

Le Comité permanent R note d'abord que l'encadrement des finalités des traitements de ces données⁴ est particulièrement large et imprécis et n'offre pas de protection substantielle aux personnes concernées. On n'aperçoit pas l'impact que peut avoir cet encadrement vu que toute donnée liée à la santé permet d'appréhender le contexte somatique ou mental d'une personne et que l'évaluation de la menace fait partie des finalités assignées à la banque de donnée commune T.E.R. En conséquence, on peut craindre que malgré cette disposition, toutes les données liées à la santé pourraient être traitées dans la B.D.C. T.E.R.

Le Comité permanent R rappelle ensuite que les professionnels de la santé sont soumis au secret professionnel tel qu'il est sanctionné par l'article 458 du Code pénal. Ce secret professionnel protège l'intérêt du patient mais également l'intérêt général en créant un climat de confiance dans lequel toute personne souffrante peut sans hésiter se tourner vers un prestataire de soin. L'Avant-projet de loi ne constitue pas, en l'état, une base juridique conforme au prescrit de l'article 458 du Code pénal, permettant à un prestataire de soin de confier à un service de base ou un service partenaire des données relatives à la santé.

En prévoyant que les services exerçant leur droit d'écriture ne peuvent invoquer l'article 458 du Code pénal (Avant-projet de loi, art. 19), l'auteur du projet semble vouloir créer une exception importante aux principes énoncés à cet article. En effet, une fois qu'un professionnel de la santé aurait été délié de son obligation de secret par une disposition égale poursuivant une finalité spécifique, l'Avant-projet de loi permettrait au service ayant connaissance des données liées à la santé ainsi confiées aurait la possibilité, voire l'obligation de les partager à l'ensemble des services ayant accès à la banque de donnée commune T.E.R. Si la volonté de l'auteur est telle, il s'agit d'une modification substantielle de l'article 458 du Code pénal que le Comité permanent R recommande de faire au sein de cette disposition pénale.

Enfin, et en tout état de cause, l'article 2 § 2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (la « L.R&S ») interdit à ces services d'obtenir, d'analyser ou d'exploiter des données protégées par le secret professionnel d'un médecin. L'Avant-projet semble avoir pour objectif de modifier implicitement cette disposition. Cette modification n'est toutefois pas certaine et le Comité permanent

⁴ la compréhension du contexte médical somatique et mental de l'intéressé, la sécurité et la protection de l'intégrité physique et psychique des personnes ou encore l'évaluation de la menace, voir art. 6, §2, al. 2 de l'Avant-projet.

R estime qu'en l'état, l'article 2, §2 de la L.R&S. est une *lex specialis* empêchant en droit les services de renseignement de traiter des données liées à la santé couvertes par le secret médical au sein de la banque de donnée commune T.E.R. Si l'intention de l'auteur est de revenir sur cette disposition, il est nécessaire de modifier le texte de la L.R&S.

Le Comité permanent R recommande donc une réécriture des dispositions relatives aux données à caractère personnel liées à la santé. En l'état, le texte ne pourra recevoir valablement une application par les services de renseignement au vu de l'article 2, §2 de la L.R&S.

Autres catégories de données imprécises

24. En tant qu'il constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, l'Avant-projet de loi doit, en vertu de l'article 22 de la Constitution, prévoir les éléments essentiels des traitements relatifs aux données enregistrées dans la banque de donnée commune T.E.R.

L'Avant-projet de loi prévoit la possibilité de traiter « les données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique ». Cette formulation est imprécise et ne permet pas de déterminer quelles données biométriques seront suffisantes pour identifier une personne. **Le texte doit reprendre les données biométriques qui peuvent être traitées ou justifier de la proportionnalité d'inclure l'ensemble des données biométriques. Le Comité permanent R recommande que l'Auteur précise plus encore les raisons qui justifient le recueil, la conservation et l'utilisation de données biométriques.**

De même, en ce qui concerne la « situation familiale », le dispositif ne reprend pas un élément essentiel de l'exposé des motifs selon lequel cette rubrique « reprend des informations relatives à certains membres de la famille également connus dans le cadre de la problématique FTF, propagandiste de haine (PH), ... » Cet élément est essentiel et doit figurer dans le dispositif.

De même, en ce qui concerne les « fréquentations à risque », cette catégorie de donnée est particulièrement vague et large. La rédaction actuelle permet de craindre, malgré les développements de l'exposé des motifs, que des personnes non—enregistrées comme entités dans la B.D.C. T.E.R. soient enregistrées dans celle-ci sous une autre forme, avec toutes les conséquences que cela implique. **Le Comité permanent R recommande donc de réexaminer ces aspects de l'Avant-projet de loi.**

Communication à des autorités et institutions tierces de données de la B.D.C. T.E.R.

25. L'Avant-projet de loi prévoit des conditions auxquelles doivent répondre de possibles communications des cartes d'informations à des « autorité ou institution tierce » (art. 24). L'Avant-projet prévoit que seuls les services de base peuvent transmettre une carte d'information dans ce contexte, « sans préjudice des règles et procédures applicables pour leurs propres données à caractère personnel et informations » (art. 25).

La L.R&S prévoit, en son article 19, alinéa 1^{er}, que « les services de renseignement et de sécurité ne communiquent les renseignements visés à l'article 13, deuxième alinéa, [soit, dans leur documentation, ndla] qu'aux ministres et autorités administratives et judiciaires concernés, aux services de police et à toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions ainsi qu'aux instances et personnes qui font l'objet d'une menace visée aux articles 7 et 11 ».

Cette dernière disposition sera donc amenée à s'appliquer aux renseignements repris à la fois dans la B.D.C. T.E.R. et dans la banque de donnée d'un service de renseignement lorsque celui-ci communiquera une carte d'information. Des règles similaires mais différentes pourraient s'appliquer lorsqu'un autre service de base sera chargé de cette communication et le risque est grand que les services de bases désignent pour communiquer celui d'entre eux dont les règles sont les plus souples. **Le Comité permanent R invite l'auteur à prévoir un régime de règles et procédure unifiées qui doivent être suivies par tous les services partenaires.**

Parmi ces règles, le Comité permanent R estime que doit figurer, plutôt que le « besoin d'en connaître » repris à l'article 24 de l'Avant-projet de loi, le principe issu de l'article 19 de la L.R&S selon lequel la communication doit avoir lieu conformément aux finalités des missions du destinataire. Concrètement, d'avis constant du Comité permanent R, cela signifie que le destinataire doit nécessairement disposer d'une compétence sur base de laquelle il peut et doit traiter les données personnelles reçues.

26. En tout état de cause, en vertu du principe selon lequel les compétences sont d'attribution, ce n'est pas à des autorités administratives de déterminer qu'elles ont besoin ou non de connaître une information, mais au

législateur et au Roi de déterminer les compétences et missions des autorités administratives. **Le Comité permanent R recommande dès lors de remplacer la condition du « besoin d'en connaître » par la condition selon laquelle l'autorité ou institution doit disposer d'une compétence et de missions légales lui permettant de traiter les données à caractère personnel reçues.**

27. Par ailleurs, le projet prévoit que « les informations de la carte d'information sont utilisées par le destinataire dans le cadre de ses propres compétences, sans que la carte d'information ne soit ni versée au dossier de l'entité, ni communiquée à celle-ci. » (art. 25, §2). Ce faisant, le projet semble vouloir autoriser les autorités administratives à prendre des décisions sur la base de motifs qui ne sont pas portés à la connaissance de l'intéressé et qui ne figurent pas dans le dossier administratif, ce qui serait contraire à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat à cet égard.⁵ Si tel est l'objectif de l'auteur, il convient de modifier explicitement l'article 6 de cette loi qui prévoit qu'elle « ne s'applique aux régimes particuliers imposant la motivation formelle de certains actes administratifs que dans la mesure où ces régimes prévoient des obligations moins contraignantes que celles organisées par les articles précédents ». Il est également rappelé que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration permet en principe à tout individu de demander copie d'un document administratif. L'article 25, §2 de l'Avant-projet de loi ne fait pas obstacle à une telle demande.

Le Comité permanent R recommande donc de revoir en profondeur le système Cette recommandation est également valable *mutatis mutandis* à l'égard de l'article 27, alinéa 1^{er}, *fine*.

Extraction de listes

28. L'Avant-projet prévoit que des listes peuvent être extraites par certains services, communiquées à des services et institutions tiers et conservées pour une durée qui n'excède pas celle nécessaire à la réalisation de la finalité pour laquelle elles sont obtenues.

Le Comité permanent R, dans la ligne de la remarque faite ci-dessus sur les finalités des traitements insuffisamment déterminées, considère que les finalités de l'extraction et de la communication à des tiers de listes n'est pas suffisamment déterminée dans l'Avant-projet de loi.

29. De plus, le Comité permanent R est sensible au fait que des listes ainsi communiquées sont statiques alors que le contenu de la B.D.C. T.E.R. est par nature dynamique. **Des lors, le Comité permanent R estime qu'un mécanisme de mise à jour des listes est nécessaire.** Ce mécanisme peut par exemple consister en une communication pro-active des changements intervenus sur la liste ou en l'obligation pour le destinataire d'actualiser la liste à chaque traitement de donnée effectué sur cette base.

Flux transfrontières de données à caractère personnel

30. En ce qui concerne l'article 28 de l'Avant-projet de loi, le Comité permanent R recommande, conformément à sa note n°2023.300⁶, de tenir compte, dans la définition des exigences applicables aux flux transfrontières de données à caractère personnel les règles de la Convention 108+ du Conseil de l'Europe, signé par la Belgique le 10 octobre 2018.

Task forces locales

31. Vu la nature sensible des échanges au sein d'une T.F.L. et le caractère parfois classifié des informations, le Comité permanent R recommande de mieux définir dans le projet de texte législatif quelles catégories de « services, organes ou instances » peuvent être invités à une T.F.L. Ainsi, il n'est pas clair si un service étranger, une personne morale de droit privé ou d'autres types d'instances peuvent participer. En tout état de cause, il importe que les personnes participantes soient dûment habilitées. **Le Comité R recommande de préciser ces éléments.**

⁵ Selon laquelle la « motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce », et pour qui « tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif ». Voy par exemple, l'arrêt n° 255.468 du 11 janvier 2023,

⁶ Disponible sur <https://www.comiteri.be/index.php/fr/publications/rapports-denquetes-3>

Mesures d'entrave

32. L'Avant-projet prévoit que les T.F.L. se concertent sur « l'opportunité de prendre ou non une ou plusieurs mesure » listées de manière non-limitative « sans préjudice des prérogatives des autorités compétentes pour prendre ces mesures ». Les autorités compétentes pour prendre ces mesures ont l'obligation de prendre en considération le résultat de ladite concertation⁷. Toutefois, aucune précision n'est donnée quant à la manière dont le résultat de cette concertation doit être pris en considération, à la manière dont il intervient dans la motivation des décisions, à la façon dont il est documenté dans le dossier administratif, etc. La formulation de l'article 33, §1^{er}, fine laisse craindre qu'une nouvelle procédure d'« avis obligatoire » (le résultat de la concertation) est introduite dans l'ensemble des procédures organisant les mesures listées de manières non-exhaustive.

Le Comité permanent R est circonspect par rapport à ce système qui paraît créer un système de prise de décision parallèle aux règles de compétence et de procédure légales. Il est renvoyé ici aux recommandations et remarques sur les articles 24 et 25 de l'Avant-projet.

Cette disposition crée une différence de traitement entre les personnes présentes dans la B.D.C. T.E.R. et les autres, dès lors que dans le premier cas, toute autorité exerçant son pouvoir d'appréciation dans le cadre de la prise d'un acte administratif ou d'une décision doit satisfaire à une condition supplémentaire par rapport au second cas (la prise en considération du résultat de la concertation). Il revient à l'auteur de l'Avant-projet de justifier en quoi cette différence de traitement est basée sur des critères objectifs, nécessaire et proportionnelle. Cette manière de procéder n'est par ailleurs pas compatible avec le principe de légalité dès lors que la liste des mesure reprise à l'article 33, §2 n'est pas exhaustive. **Pour ces raisons, le Comité permanent R recommande donc de réexaminer en profondeur ces aspects de l'Avant-projet de loi.**

33. En tout état de cause, le Comité permanent R estime que le résultat de la concertation en T.F.L. devrait, à des fins de bonne exécution, de transparence et de contrôle, être indiqué dans la B.D.C. T.E.R. **Pour ces raisons, le Comité permanent R recommande que l'Avant-projet de loi soit complété en ce sens.**

34. Enfin, le Comité permanent R invite l'auteur du projet à examiner l'opportunité d'ajouter les mesures prévues dans les Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne et le Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques aux mesures visées à l'article 33, §2.

Modifications à la L.P.D.

35. Le Chapitre 4, Section 1^{ère} de l'Avant-projet de loi modifie plusieurs dispositions de la L.P.D. L'article 40 vise à confier au Roi et non plus à la loi la détermination des modalités d'exercice des droits des personnes concernées par un traitement de donnée à caractère personnel.

Cette modification n'est pas expliquée dans l'exposé des motifs. **Le Comité permanent R recommande d'y remédier.**

Autorité nationale de sécurité

36. L'Avant-projet de loi ne reprend pas l'Autorité Nationale de Sécurité (l'« ANS ») parmi les services partenaires en justifiant ce choix par la réforme récente de cette autorité (DOC 55-2443/001 et suivants). Le Comité permanent R estime cette suppression prématurée dès lors que la Loi Classification, telle que modifiée, prévoit toujours l'existence de l'ANS, même si son fonctionnement et sa composition sont déterminés par le Roi. Le Comité permanent R recommande donc de réintroduire l'ANS parmi les services partenaires.

⁷ Cette obligation ressort de l'usage de l'indicatif. Voy. Principes de technique législative, Conseil d'Etat, 2008, p. 7, disponible sur : <http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=771> ; « Pour exprimer l'existence d'une obligation, n'employez pas le verbe « devoir » ou des expressions analogues telles que « être tenu de » mais conjuguez simplement le verbe de l'action envisagée à l'indicatif présent ».

Notons que le système est présenté comme non contraignant dans l'exposé des motifs, le résultat de la concertation pouvant ou non être pris en considération. C'est toutefois le texte du dispositif qui est la norme juridique et non les explications reprises dans les travaux préparatoires.

Désignation des unités opérationnelles des services partenaires

37. L'Avant-projet de loi désigne les « unités opérationnelles » du Centre de Crise national comme service partenaire. Une telle précision n'est pas apportée pour les autres services, alors que le raisonnement employé dans l'exposé des motifs à l'égard du Centre de crise national pourrait s'appliquer à ceux-ci. Par ailleurs, l'Avant-projet est muet sur l'autorité responsable de déterminer quelles unités du Centre de Crise national sont « opérationnelles » et lesquelles ne le sont pas⁸. Le Comité permanent R recommande de traiter l'ensemble des services partenaires de la même manière quant à leur désignation. Si l'auteur du projet estime nécessaire de faire une distinction entre les unités opérationnelles et non opérationnelles d'un service, il convient de désigner l'autorité responsable d'effectuer cette distinction et d'en préciser les critères.

Obligation de contribuer à la B.D.C. T.E.R. pour les services de renseignement et de sécurité

38. Suivant les définitions reprises dans l'Avant-projet de loi, l'obligation de d'introduire des données et informations adressée aux services de bases et à certains services partenaires ne s'applique qu'aux données et informations non classifiées (art. 19). Les services de renseignement et de sécurité travaillent cependant majoritairement avec des données classifiées. Le Comité permanent R estime que le projet en l'état ne permet pas aux services de renseignement de régler leur comportement : doivent-ils contribuer en déclassifiant au maximum les données relatives à des entités, ou sont-ils dispensés de l'obligation de contribution dès lors qu'une information est classifiée.

Transition des B.D.C T.F. et P.H. à la B.D.C. T.E.R.

39. Le Comité permanent R est d'avis que le législateur doit organiser le transfert des données des BDC TF et PH vers la B.D.C. T.E.R., si l'intention de l'auteur est bien que les données figurant dans ces banques de données soit copié et transféré définitivement avant que l'article 44/2, §2 de la L.F.P. ne soit abrogé.

Obligation de dénoncer les crimes et délits

40. Le comité permanent R estime qu'au vu du nombre important de services partenaires qui pourraient, en consultant la B.D.C. T.E.R., prendre connaissance de crimes et délits non-encore poursuivis, il y a lieu de prévoir l'interaction entre le présent Avant-projet de loi et l'article 29 du livre premier du Code d'instruction criminelle.

Sexe/ genre

41. Le Comité permanent R s'interroge quant à savoir s'il ne serait pas plus opportun de reprendre le sexe plutôt que le genre (ou en complément au genre) comme catégorie de donné à caractère personnel traitée dans la B.D.C. T.E.R.

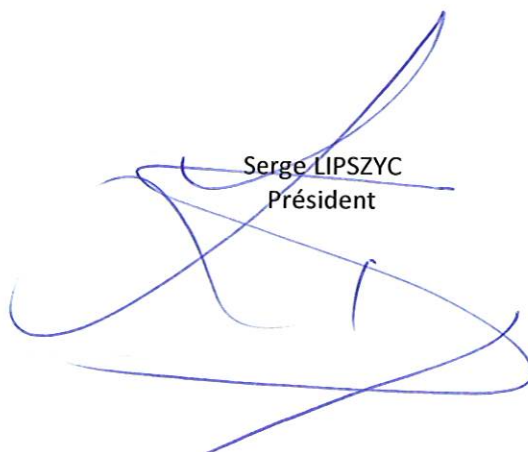
Entités active sur le territoire de plusieurs arrondissements judiciaires

42. Le Comité permanent R remarque que le cas d'une entité active sur le territoire de plusieurs zones de police au sein d'un même arrondissement judiciaires est prévu. En revanche, le Comité permanent s'interroge sur la manière dont sera gérée la situation dans laquelle une entité est active sur le territoire de plusieurs T.F.L. vu que le dispositif ne le prévoit pas (comme une personne morale ayant des unités d'établissement dans plusieurs arrondissements judiciaires, par exemple).

⁸ Outre l'Unité d'information passagers, on peut par exemple s'interroger quant à la qualification d' « unité » des différents comités de concertations et cellules de crise intervenant dans le cadre de la gestion de crise.

Bruxelles, le 13 juillet 2023

POUR LE COMITÉ PERMANENT R



Serge LIPSZYC
Président

Bjorn VERSCHAEVE
Greffier ff.

