

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 septembre 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant diverses dispositions concernant
l'approche administrative et portant création
d'une direction chargée de l'évaluation de
l'intégrité
des pouvoirs publics**

**Avis de l'Organe de contrôle
de l'information policière**

Voir:

Doc 55 **1381/ (2019/2020):**

- 001: Proposition de loi de M. *Donné*, Mme Ingels et M. D'Haese.
- 002: Avis de l'Autorité de protection des données.
- 003: Avis du Conseil d'État.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 september 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van diverse bepalingen
betreffende bestuurlijke handhaving
en houdende de oprichting van een
Directie Integriteitsbeoordelingen voor
Openbare Besturen**

**Advies van het controleorgaan
op de politionele informatie**

Zie:

Doc 55 **1381/ (2019/2020):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer *Donné*, mevrouw Ingels en de heer D'Haese.
- 002: Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.
- 003: Advies van de Raad van State.

03103

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)



1/19

ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA200006		15/09/2020

Objet : Avis relatif à la proposition de loi modifiant diverses dispositions concernant l'approche administrative et portant création d'une direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics (DOC 55 1381/001).

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

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après dénommée en abrégé la 'Loi organique APD').

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

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

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

Vu la demande du 17 juillet 2020 de Monsieur Ortwin Depoortere, président de la Commission Intérieur, Sécurité, Migration et Matières administratives du parlement fédéral, d'émettre un avis sur la proposition de loi susmentionnée (ci-après « la proposition de loi ») pour le 18 septembre 2020.

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans, membre-conseiller de l'Organe de contrôle.

Émet, le 15 septembre 2020, l'avis suivant.

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

1. À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679¹ et de la Directive 2016/680², le législateur a profondément modifié les tâches et les missions de l'Organe de

¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données ou « RGPD »).

² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation*

...

contrôle. L'article 4 §2, quatrième alinéa de la loi organique du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après la « Loi organique APD ») dispose que pour les services de police au sens de l'article 2, 2° de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle. Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est également compétent lorsque des services de police traitent des données à caractère personnel qui ne relèvent pas des missions de police administrative et judiciaire, par exemple dans le cadre de finalités socio-économiques ou de traitements de ressources humaines. L'Organe de contrôle doit être consulté dans le cadre de la préparation d'une législation ou d'une mesure réglementaire liée au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir l'article 59 §1^{er}, 2^e alinéa et l'article 236 §2 de la LPD ainsi que l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la Directive Police et Justice). Dans ce cadre, l'Organe de contrôle a pour mission d'examiner si l'activité de traitement envisagée par les services de police est conforme aux dispositions des Titres 1^{er} (pour les traitements non opérationnels)³ et 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴. En outre, le COC a également une mission d'avis d'initiative, prévue à l'article 236 §2 de la LPD, et une mission d'information générale du grand public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants dans la matière du droit à la protection de la vie privée et des données, prévue à l'article 240 de la LPD.

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

3. L'Organe de contrôle est également chargé du contrôle de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel telles que visées aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois vis-à-vis des services de police, de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (ci-après l'« AIG »), telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale, et de l'Unité d'information des passagers (ci-après « BELPIU »), telle que visée dans le Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016.⁶

de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après la « Directive Police et Justice » ou « Law Enforcement Directive »).

³ Article 4 §2, quatrième alinéa de la Loi organique APD.

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

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

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

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

II. Objet de la demande

5. Le COC a déjà rendu récemment un avis sur la thématique de la proposition de loi à la demande du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur. Le Conseil des Ministres avait en effet décidé en sa séance du 29 mars 2019, concernant un *avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics* (point 23 de l'ordre du jour), de soumettre pour avis le projet précité notamment à l'Autorité de protection des données (ci-après l'APD), ce qui a donc été fait le 16 mai 2019 par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur. Le texte a ensuite été transmis le 17 mai 2019 par l'APD à l'Organe de contrôle afin de vérifier, vu certaines de ses dispositions, si l'Organe de contrôle ne devait pas émettre lui aussi un avis au sujet de l'avant-projet de loi susmentionné.

Le COC a effectivement émis un avis sur le texte précité le 17 juin 2019 (voir l'avis DA190013 du 17 juin 2019, <https://www.organedecontrôle.be/files/DA190013-FR.PDF>). Le COC constate toutefois que la proposition de loi qui lui est à présent soumise ne comporte aucune référence à l'avis susmentionné, de sorte qu'il n'est pas clairement établi si les auteurs de l'actuelle proposition de loi ont tenu compte de l'avis du COC, et le cas échéant dans quelle mesure (contrairement à l'avis n° 63.791/2/V du 6 août 2018 du Conseil d'État et aux avis n° 133/2019 du 3 juillet 2019 et 75/2018 du 5 septembre 2018 de l'Autorité de protection des données sur le même sujet).

Le COC insiste auprès du parlement en général et du demandeur en particulier pour que l'avis de l'Organe de contrôle soit toujours repris dans les documents parlementaires, ce qui est régulièrement omis.

6. Étant donné que la proposition de loi qui est à présent soumise présente de nombreuses similitudes avec le texte précédent, et comporte même souvent des dispositions identiques, on peut dans une large mesure renvoyer à l'avis précité émis en juin 2019 par le COC. Pour la simplicité et la lisibilité du présent avis, les remarques formulées à l'époque seront toutefois, dans la mesure où elles sont encore pertinentes, reprises une nouvelle fois afin d'éviter que le législateur ne doive tenir compte de deux avis.

Pour le cadre général, le contexte et les objectifs de la présente proposition de loi, le COC renvoie enfin aux avis suivants de l'APD :

- avis n° 133/2019 du 3 juillet 2019 concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics ;
- avis n° 75/2018 du 5 septembre 2018 concernant une version antérieure (la première) du projet⁷ introduit par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur de l'époque, Jan Jambon.

III. Discussion

7. Dans le présent avis, le COC limite son examen aux articles qui concernent directement ou indirectement les traitements policiers de données à caractère personnel repris dans la proposition de loi ou ayant (pouvant avoir) directement ou indirectement une influence sur le fonctionnement de la police intégrée dans le cadre plus large de la gestion de l'information policière.

8. En l'occurrence, il s'agit tout d'abord de l'article 8 de la proposition de loi qui fait partie de la Section 3 (« *La rédaction de l'avis* ») du Chapitre 3 (« *Les missions et le fonctionnement de la DEIPP* ») du Titre 2 (« *Création d'une Direction Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics* »). Mais d'autres articles ont également leur importance (directe ou indirecte). Ainsi, le présent avis concerne également les articles 2, 10, 11, 12, 16, 18, 19 et 20. Dans le présent avis, le COC suit la chronologie de la proposition de loi.

8. Les missions de la DEIPP sont définies à l'article 6 comme étant la fourniture d'avis non contraignants à une « *administration requérante* » (une autorité fédérale, régionale ou communale) quant à l'intégrité d'une personne physique ou d'une personne morale chargée en droit ou en fait d'une exploitation, et ce à des fins de prévention de la criminalité grave et organisée. La DEIPP réalisera donc concrètement une enquête d'intégrité sur demande concernant les personnes physiques ou morales précitées qui souhaitent entrer en considération pour remporter un marché public, une concession ou une subvention déterminé(e) (voir l'article 3), ou en présence de signaux susceptibles de contraindre une administration locale de fermer un établissement.

La proposition de loi ne fournit cependant pas de définition d'une « *enquête d'intégrité* ». Il est toutefois possible de déterminer sur la base des projets d'articles 119ter et 119quater en quoi consiste une telle enquête, quelles sources peuvent être consultées et qui en est chargé. Il n'en demeure pas moins qu'une définition de ce que l'on entend exactement par une « *enquête d'intégrité* » serait la bienvenue. Le Code d'instruction criminelle fournit lui aussi une définition d'une 'information' (article 28bis du Code d'instruction criminelle) et d'une 'instruction' (article 55 du Code d'instruction criminelle). Une enquête d'intégrité est-elle identique à l'« *enquête de moralité* » classique ? À la

⁷ Avis n° 75/2018 du 5 septembre 2018 de l'APD concernant un avant-projet de loi relatif à l'approche administrative communale, <https://autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-75-2018.pdf>.

lecture de la proposition de loi, une enquête d'intégrité semble en tout cas plus limitée qu'une enquête de moralité.

Cette enquête d'intégrité a pour but de vérifier si, dans le chef de la personne physique ou de la personne morale chargée en droit ou en fait de l'exploitation et en faisant l'objet :

- il est question d'un risque sérieux qu'il soit recouru à l'exploitation pour utiliser les avantages (financiers) provenant d'infractions déjà commises pour commettre (à l'avenir) des infractions ;
- il existe des indications sérieuses que des infractions ont été commises pour permettre l'exploitation.

Les infractions (ou, pour citer la proposition de loi, les « *faits punissables* ») dont il s'agit sont ensuite énumérés de manière limitative (tant dans le projet d'article 2 que dans le projet d'article 119ter §6, 4^e alinéa). La proposition de loi a en tout cas le mérite de ne plus retenir la référence à des termes comme « *le fait (ou les indices de fait), par le demandeur ou le candidat, de s'associer pour commettre, de tenter de commettre, d'aider ou d'inciter quelqu'un à commettre ou le conseiller à cet effet, ou de faciliter l'exécution d'un ou de plusieurs faits punissables* », tels qu'ils figuraient dans la version antérieure approuvée par le Conseil des Ministres en sa séance du 29 mars 2019. Ces infractions doivent par contre toujours avoir été commises « *de façon organisée* » (projet d'article 2 et projet d'article 119ter §6, 4^e alinéa). Tandis que l'exposé des motifs stipule que la finalité de l'enquête d'intégrité vise à prévenir les « *infractions graves et organisées* » et précise que les deux conditions doivent être remplies « *de manière cumulative* »⁸, force est de constater que le terme « *graves* » ne figure pas dans la proposition de loi proprement dite. Le texte de la proposition de loi lui-même ne fait donc pas ressortir ces conditions cumulatives. Il convient que l'auteur de la proposition de loi mette le texte en conformité avec l'exposé des motifs.

9. Étant donné que la police intégrée (ci-après la GPI⁹) est définie dans le texte comme un fournisseur de données (à caractère personnel) (projet d'article 8 §1^{er}, 1^{er} tiret) et qu'il apparaîtra rapidement dans la pratique que la GPI sera le principal fournisseur et que les données à caractère personnel devront donc en d'autres termes provenir essentiellement de la GPI, il est primordial que la GPI sache très clairement quelles données sont visées dans la pratique.

Il convient donc de s'interroger dans ce contexte sur la délimitation des matières ou phénomènes qui sont décrits comme « *faits punissables* » et doivent en outre avoir été commis « *d'une façon organisée* ». Des notions telles que fraude fiscale « *grave* » et criminalité environnementale « *grave* » (pour la fraude sociale, la notion de « *grave* » a été supprimée dans cette proposition de loi) restent vagues et volatiles, et constituent des phénomènes criminologiques et non des infractions. Pour le

⁸ Doc. Parl., Chambre, 2019-2020, n° 1381, Exposé des motifs, 16 et 17.

COC – et on peut craindre que ce sera également le cas des services de police –, il n'est d'emblée pas clair de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par là et quelles informations/données à caractère personnel peuvent/doivent être communiquées ou non. Si cette notion est déjà utilisée dans le jargon juridique pour la fraude fiscale (et avec un peu de bonne volonté, on peut argumenter qu'il convient d'y conférer la même définition qu'en droit (pénal) fiscal), ce n'est absolument pas le cas pour les autres domaines de criminalité. Dans leurs banques de données policières, les services de police travaillent soit avec des incriminations pénales, soit avec des dénominations/codages propres qui ne correspondent pas d'emblée aux termes utilisés dans le projet et qui sont qualifiés de « *faits punissables* ». Il faut à tout le moins éviter que chaque service de police interprète ces notions différemment pour éviter qu'ils ne transmettent différents types d'informations/de données à caractère personnel, avec également pour conséquence immédiate un traitement inégal des demandeurs. Prenons l'exemple de la « *criminalité environnementale grave* » : les dépôts clandestins en font-ils partie (sous leurs diverses formes) ? À partir de quel moment la criminalité environnementale est-elle « *grave* » ?

L'Organe de contrôle constate également que la « *criminalité grave alimentaire et dans le secteur des médicaments* » a disparu dans la présente proposition de loi alors qu'il y était fait référence dans les versions antérieures. Pourtant, tant l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA) que l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS) peuvent être consultées par la DEIPP concernant les infractions constatées relevant de leur compétence (projet d'article 8 §1^{er}, 9^e et 10^e tirets), ce qui est étrange étant donné que ces infractions ne comptent plus parmi les « *faits punissables* » pouvant être pris en considération. Il convient que l'auteur de la proposition de loi apporte de la clarté à ce sujet.

10. En outre, ces faits punissables doivent aussi être commis « *d'une façon organisée* ». Ici non plus, on ne donne aucune définition. L'exposé des motifs se borne à indiquer que le terme « *organisé* » doit s'entendre dans son « *acception habituelle* ». Mais quelle est l'« *acception habituelle* » ? L'exposé des motifs précise en tout cas que cette notion ne peut pas être comprise au sens d'« *organisation criminelle* » comme prévu dans le Code pénal (article 324bis du Code pénal). En prévoyant la condition que les faits punissables doivent être commis de façon « *organisée* », on en vient aussi à l'interprétation qu'il peut donc également s'agir de « *criminalité organisée* » commise d'une façon organisée ...' (voir le projet d'article 2, 3^e tiret). Tout cela reste donc plutôt obscur.

Il convient d'ailleurs de remarquer qu'en vertu du droit belge, certains de ces « *faits punissables* » ne sont pas du tout des « *infractions* » (bien que ce terme soit utilisé dans le projet d'article 2, 1^{er} alinéa) au sens juridique du terme (et ceux-ci répondent donc à une description de délit avec des éléments constitutifs clairs).

La comparaison avec la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux, dont la liste actuelle des phénomènes criminologiques a été copiée (voir l'article 4, 23^o – et non 13^o

comme indiqué erronément dans l'exposé des motifs⁹) est quelque peu boiteuse. Les entités soumises à la loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux sont investies d'une obligation de dénonciation à la CTIF en ce qui concerne ces phénomènes. La CTIF a alors le choix de communiquer ou non ces informations au ministère public compétent, qui peut ensuite éventuellement ouvrir une information ou requérir une instruction, laquelle peut par la suite être classée sans suite ou donner lieu à une certaine suite pénale. La CTIF ne peut toutefois pas exercer de pouvoirs de contrainte. Elle ne fait que recevoir et analyser les informations communiquées. Dans le cas qui nous occupe, par contre, une implication prétendue dans l'un des « *faits punissables* » précités induit la reprise dans l'enquête d'intégrité ou l'avis de la DEIPP, ce qui peut directement donner lieu à une décision administrative (refus de l'attribution d'une subvention, d'une concession ou d'une adjudication), une sanction (suspension ou abrogation d'un permis) ou une mesure administrative (fermeture d'un établissement), qui a donc un impact immédiat sur la situation juridique de la personne concernée.

11. Il convient de signaler que la condition du « *caractère organisé* » des faits punissables rend particulièrement fastidieuse, pour la GPI, la sélection des données à caractère personnel et des informations entrant en ligne de compte pour une communication. Une simple consultation de la BNG ou des banques de données de base ne suffira pas. Il faudra consulter les procès-verbaux, éventuellement se mettre en rapport avec le parquet pour savoir si une qualification initiale est encore correcte ou pour savoir s'il est question d'un « *caractère organisé* », ou pour savoir tout simplement s'il existe des charges ou a fortiori des preuves (le dossier a-t-il été classé sans suite, si oui pourquoi, y a-t-il eu un renvoi ou un non-lieu, etc.). Ce qui semble organisé à un premier stade d'une enquête peut par la suite se révéler ne pas l'être, ou inversement. Toute une série de « faits punissables » prévus dans la proposition de loi ne présenteront même en principe ou généralement aucun caractère organisé, comme l'escroquerie, l'abus de confiance, la fraude sociale, etc. Mais pour chacun de ces phénomènes, il faudra de toute façon évaluer le caractère organisé. La présente proposition de loi aura donc pour la GPI un impact manifeste en termes de capacité, d'autant que des délais contraignants et courts sont prévus.

12. Le droit au respect de la vie privée tel qu'il est garanti dans la Constitution (article 22) et dans les dispositions pertinentes des conventions (article 8 de la CEDH, articles 7 et 8 et 52, alinéa 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) a pour objectif essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée. Ce droit a une large portée et inclut notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles¹⁰. Ce droit au respect de la vie privée n'est pas absolu. Les dispositions évoquées de la Constitution et de la Convention n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée, mais exigent qu'elle soit prescrite dans une disposition légale suffisamment précise qui répond à un besoin

⁹ Doc. Parl., Chambre, 2019-2020, n° 1381, Exposé des motifs, 17.

¹⁰ Voir notamment l'arrêt n° 27/2020 du 20 février 2020 de la Cour constitutionnelle, considérant B.6.4.

social impérieux au sein d'une société démocratique et qui est proportionnelle à la finalité licite poursuivie¹¹. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence dans le droit au respect de la vie privée¹².

De même, l'exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être jugée conforme à l'article 8 de la CEDH implique que sa formulation soit assez précise pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé¹³. La législation doit donner à chacun une indication suffisante sur les circonstances dans lesquelles et à quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention¹⁴.

13. Pour toutes les raisons qui précèdent, l'Organe de contrôle ne comprend pas pourquoi la proposition ne prévoit pas une liste immuable des infractions (autrement dit, de véritables qualifications pénales) – l'article 90^{ter} du Code d'instruction criminelle constituant à cet égard l'exemple évident –, ce qui permettrait de supprimer par la même occasion la notion ou condition de caractère « *organisé* ». Il revient à l'auteur de la proposition de loi de faire au besoin un choix dans cette liste et/ou d'y ajouter d'autres infractions. L'exposé des motifs n'évoque d'ailleurs pas uniquement la criminalité organisée comme finalité : « *Outre l'aspect de l'approche administrative se pose également la question de l'intégrité, à savoir comment éviter que les pouvoirs locaux facilitent, sans le vouloir, la criminalité de droit commun¹⁵ ou la criminalité organisée (...)* »¹⁶.

Une définition claire des infractions augmente dans une large mesure la sécurité juridique. En plus d'offrir davantage de clarté au sujet de droit, elle est aussi pour la GPI plus aisée à utiliser qu'une liste de phénomènes criminologiques. Les infractions figurant sur cette liste sont par nature déjà graves (vu qu'il est uniquement possible, pour ces infractions, d'intercepter, prendre connaissance, explorer et enregistrer des communications non accessibles au public ou des données d'un système informatique ou d'une partie de celui-ci) et semblent donc répondre aux finalités de la proposition de loi selon lesquelles il doit s'agir de « *criminalité grave et organisée* », et surtout conférer à l'administration (locale) une position défendable en évitant que des moyens illégaux ne soient injectés dans l'économie régulière ou que les pouvoirs publics ne facilitent inconsciemment cette économie

¹¹ Ibidem, considérant B.7.7 ; voir aussi l'arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 de la Cour constitutionnelle, considérant B.10.

¹² Arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 de la Cour constitutionnelle, considérant B.11.2 ; soulignement propre.

¹³ Arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 de la Cour constitutionnelle, considérant B.11.2 avec référence à la CEDH, Grande Chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, §55 ; Grande Chambre, 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, §30).

¹⁴ Arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 de la Cour constitutionnelle, considérant B.11.2 avec référence à la CEDH, Grande Chambre, 12 juin 2014, *Fernández Martínez c. Espagne*, §117.

¹⁵ Soulignement propre.

¹⁶ Doc. Parl., Chambre, 2019-2020, n° 1381, Exposé des motifs, 5.

clandestine. Cette liste présente en outre comme avantage d'éviter toutes sortes de contestations et de discussions quant à l'évaluation du caractère « *organisé* » ou non, et de moins surcharger la GPI (et le parquet) en n'imposant pas une enquête détaillée, au niveau du dossier, des données à caractère personnel et informations disponibles.

14. Les termes utilisés (« *infractions* ») impliquent qu'il ne peut pas être question de la communication (voir plus loin), par la GPI à la DEIPP ou au bourgmestre, d'informations de police administrative telles que visées à l'article 44/5 §1^{er} 17 de la LFP et se trouvant dans la BNG, les banques de données de base ou les banques de données particulières. Cela ressort également de plusieurs autres articles de la proposition de loi qui ne prennent en compte que les informations concernant des « *faits punissables* » faisant l'objet de l'avis de la DEIPP ou de l'enquête d'intégrité menée par le bourgmestre (voir le projet d'article 119^{ter} §6). Le projet d'article 119^{quater} §2, e) limite lui aussi le traitement de données à caractère personnel notamment aux données financières, administratives et aux données en matière judiciaire (excluant donc les données de police administrative). Cette interprétation est confirmée par l'exposé des motifs, qui stipule : « *Il convient de souligner que le traitement de la catégorie de données à caractère personnel visées au §2, e), concerne uniquement les données qui ont trait aux faits punissables énumérés à l'article 18 §6, alinéa 4, de la présente proposition.* »¹⁸.

En ce sens, il est recommandé d'éliminer toute confusion à ce sujet dans le chef de la GPI et d'insérer à l'article 8 §1^{er}, 1^{er} tiret le terme « *judiciaires* » après le terme « *données* ».

15. L'article 8 §1^{er} énumère les services qui peuvent communiquer des informations/données à caractère personnel à la requête de la DEIPP. Il est clair que la DEIPP peut uniquement « *requérir* » – et non imposer – la communication d'informations/données à caractère personnel auprès de ces services. La GPI est mentionnée comme étant l'un des 10 services auxquels une telle requête peut être adressée. La 2^e phrase du 2^e alinéa est formulée comme suit : « *La communication, l'utilisation et le traitement de ces données se font conformément à la législation qui s'applique pour le service concerné et ne peuvent porter atteinte à l'exercice de l'enquête administrative.* ». Le premier élément de phrase est clair et érige un principe important qui doit en tout temps être pris en compte (également par la GPI).

Le dernier élément de phrase (« *et ne peuvent porter atteinte à l'exercice de l'enquête administrative* ») – qui est répété dans des termes identiques pour l'enquête d'intégrité dans le projet d'article 119^{quater} §1^{er}, 4^e alinéa – est par contre très problématique. La GPI doit (en concertation avec le parquet, voir plus loin) toujours avoir le pouvoir d'opportunité de ne pas communiquer – ou pas intégralement – certaines données, même si cette non-communication entrave l'exercice de

¹⁷ Les données à caractère personnel qui sont traitées à des fins de police administrative dans les banques de données visées à l'article 44/2 §1^{er}, deuxième alinéa, 1^o et 2^o.

¹⁸ Doc. Parl., Chambre, 2019-2020, n° 1381, Exposé des motifs, 41.

l'enquête administrative ou de l'enquête d'intégrité. Cet élément de phrase est d'ailleurs nouveau par rapport à la version approuvée par le Conseil des Ministres et remplace l'élément de phrase qui stipulait à l'époque qu'« *en tout état de cause, le service interrogé par la DEIPP est autorisé à refuser de fournir les informations demandées par la DEIPP s'il a argumenté la décision de façon suffisante et pertinente* ». À propos de ce passage également, l'Organe de contrôle avait à l'époque déjà fait remarquer que la condition selon laquelle le refus de communiquer entièrement ou partiellement des données à la DEIPP doit être « *argumenté de manière suffisante et pertinente* » n'était pas acceptable pour plusieurs raisons, qui s'appliquent aussi actuellement à l'élément de phrase venu remplacer ce passage (« *et ne peuvent porter atteinte à l'exercice de l'enquête administrative* ») :

- Tout d'abord, la question se pose de savoir qui effectuera l'évaluation du caractère suffisant et pertinent. La DEIPP ne peut pas évaluer si la communication ou non de certaines données porte atteinte à l'exercice de l'enquête administrative ou de l'enquête d'intégrité étant donné qu'elle n'est pas au courant des données en possession de la GPI.

- En ce qui concerne la communication (l'utilisation et le traitement) d'informations judiciaires, cette évaluation est effectuée conformément à la législation qui s'applique pour le service concerné (voir le projet d'article 8 §1^{er}, 2^e alinéa et d'article 119^{quater} §1^{er}, 4^e alinéa). Conformément à la réglementation actuelle, une communication ne peut donc avoir lieu qu'après une évaluation effectuée par le MP ou par la police sous l'autorité du MP qui a la direction et le contrôle des enquêtes en matière pénale. Si la GPI – sous l'autorité du magistrat compétent – ne souhaite pas communiquer des informations/données à caractère personnel (ou certaines d'entre elles), on peut et doit supposer qu'il y a de bonnes raisons à cela : ne pas (encore) vouloir divulguer la phase secrète de l'enquête (pour par exemple ne pas vider de leur sens certaines méthodes de recherche), vouloir protéger certaines sources, un ordre en ce sens du MP, etc. Le but ne peut pas être que les services de police qui fournissent des informations aient à se justifier vis-à-vis de la DEIPP ou du bourgmestre lorsque cette dernière ou ce dernier estime qu'il « *a été porté atteinte* » à l'exercice de l'enquête administrative ou de l'enquête d'intégrité.

L'élément de phrase « *... et ne peuvent porter atteinte à l'exercice de l'enquête administrative* » doit dès lors être supprimé.

16. Une question qui se pose dans la foulée est de savoir si la GPI peut transmettre de manière autonome ces informations/données à caractère personnel en matière judiciaire. Cela ne semble pas être le cas étant donné que « *la communication, l'utilisation et le traitement de ces données se font conformément à la législation qui s'applique pour le service concerné* » (voir le projet d'article 8 §1^{er}, 2^e alinéa et d'article 119^{quater} §1^{er}, 4^e alinéa) et qu'une communication autonome de données judiciaires par la police n'est pas autorisée selon le droit en vigueur.

On peut faire référence aux articles 21^{bis} du Code d'instruction criminelle et 1380 du Code judiciaire qui confère au MP compétent le monopole pour la communication des informations judiciaires (comme c'est le cas de longue date). Cet accord préalable peut être soit ponctuel (donc par dossier ou au cas

par cas), soit structurel (via une circulaire par exemple du Collège du ministère public/Collège des procureurs généraux).

17. Le COC fait remarquer que l'arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (voir le projet d'article 8 §1^{er}, 3^e alinéa) qui fixera les modalités de la nature des données, la demande et la communication des données, y compris la désignation d'un point de contact, si aucun membre du personnel n'était détaché, doit être soumis à l'avis de l'Organe de contrôle en vertu de l'article 59 §1^{er}, 2^e alinéa de la LPD.

L'Organe de contrôle rappelle toutefois à cet égard à nouveau (voir plus haut au point 12) qu'en vertu de l'article 8 de la CEDH et de l'article 22 de la Constitution, toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une « *disposition légale suffisamment précise* » qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise doit définir les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique¹⁹. Dans ce cadre, il s'agit au moins :

- a) des finalités déterminées, explicites et légitimes ;
- b) des (catégories de) données à caractère personnel qui sont pertinentes et non excessives ;
- c) du délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
- d) de la désignation du responsable du traitement.

La question est de savoir si la condition reprise sous le point b) est suffisamment régie. Le COC est en tout cas d'avis qu'on ne sait pas clairement, en ce qui concerne la condition reprise au point b), quelles catégories d'informations peuvent être communiquées :

- uniquement des informations relatives à des faits concrets ou également ce qu'on appelle des « informations douces » ; lorsqu'on relit les critères pouvant conduire à la non-délivrance, à la suspension ou à l'abrogation d'un permis ou à la fermeture d'un établissement sur la base de l'enquête d'intégrité qui a été menée, on doit conclure que le but est peut-être de prendre en considération n'importe quel type d'informations (aussi les faits non concrets, aussi des informations non validées, etc.) (voir le projet d'article 119^{ter} §6 de la NLC qui parle de « *présomptions raisonnables* », « *que l'établissement sera exploité* », « *le rapport entre l'exploitant et les faits punissables* », « *exercer de façon indirecte des fonctions de direction* », « *un tiers exerçant une influence commerciale sur l'exploitant* », qui sont tous des termes (pouvant être) relatifs à des faits, des allégations, des circonstances ou des informations douces (douces) et/ou non validé(e)s ;

¹⁹ Voir DEGRAVE, E., « L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle », Collection des CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir par ex. : CEDH, arrêt Rotaru c. Roumanie, 4 mai 2000). Voir également notamment les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

- des informations provenant uniquement de sources nationales ou également de sources internationales (banques de donnée d'Europol, données d'Interpol, etc.) ;
- des informations sous embargo (soit un embargo légal imposé par le MP, soit un code d'utilisateur limité comme le prévoit la circulaire Ministérielle MFO-3) ;
- quid de toutes les informations/données à caractère personnel qui ne concernent pas le demandeur ou « *les personnes chargées en droit ou en fait de l'exploitation* » (voir le projet d'article 119^{ter} §5 de la NLC), comme des membres de la famille, des amis, des connaissances, des témoins, des victimes, ... Ces données se retrouveront-elles aussi dans le dossier de la DEIPP ou dans le dossier administratif final ? La GPI doit-elle sécuriser ces données avant de les communiquer ? En son article 31, la LPD impose aux services de police, dans la mesure du possible, d'établir une distinction entre les différentes catégories de personnes (auteurs, victimes, témoins, dénonciateurs, ...). L'article 10 §2 de la proposition de loi dispose que l'avis de la DEIPP ne peut pas mentionner des données qui pourraient notamment porter préjudice à la protection de la vie privée de tiers. Il s'agit d'emblée d'un aspect important mais la question est de savoir si cela prévient tout risque que des données à caractère personnel portant préjudice à la vie privée des tiers susmentionnés se retrouvent dans le dossier de la DEIPP ou dans celui de l'autorité administrative qui prend la décision (dossier de l'enquête d'intégrité). À la lecture de l'article 12 qui contient une description du contenu du dossier de traitement de l'avis, cela ne semble pas être le cas, étant donné que le point 3 mentionne « *les demandes de données conformément à l'article 8 et les données qui ont ainsi été communiquées* (soulignement propre), *ainsi que le service ou l'autorité qui les ont fournies* » ;
- etc.

18. La désignation des (catégories de) données à caractère personnel qui sont pertinentes et non excessives et qui peuvent être transmises à la DEIPP par les services qui les ont fournies doit donc être régie dans le projet et ne peut pas être traitée dans un arrêté royal (voir également ci-après au point 25). La dénomination prévue à l'article 119^{quater} §2, e) – « *les données financières, administratives et les données en matière judiciaire* » – est à ce point générique qu'elle ne semble pas répondre aux exigences d'une disposition légale suffisamment précise que nous évoquions plus haut.

En ce qui concerne la GPI, l'Organe de contrôle plaide au moins pour que les informations devant potentiellement être communiquées par la GPI soient limitées aux informations « dures » (validées), autrement dit aux informations qui ont été consignées dans un procès-verbal. Vu les conséquences potentiellement lourdes pour la personne concernée, il convient d'éviter que des informations douces (non validées) soient également communiquées à la DEIPP ou aux bourgmestres. Permettre tout de même cette communication serait de l'avis du COC disproportionné et confronterait la GPI à des problèmes d'application pratique additionnelles qui engendreraient des problèmes de capacité. Il convient d'ailleurs de faire remarquer à ce sujet que les circulaires applicables du 13 octobre 2017 des procureurs généraux de Gand et d'Anvers relatives à la participation du ministère public à l'approche

administrative de la criminalité et des phénomènes liés à l'insécurité prévoient également qu'il ne soit « *jamais communiqué à l'administration (locale) d'informations douces (informations reprises dans un rapport d'information (RIR) ou un rapport confidentiel) ni d'informations sous embargo ou s'assortissant d'un code d'utilisateur limité* »²⁰. L'Organe de contrôle plaide pour que cette règle claire soit également reprise dans la proposition de loi en ce qui concerne la GPI.

19. En outre, l'attention de l'auteur de la proposition de loi est attirée sur l'article 44/11/9 §2 de la LFP, récemment modifié par la loi du 22 mai 2019 modifiant diverses dispositions en ce qui concerne la gestion de l'information policière²¹, qui est actuellement libellé comme suit :

« §2. Selon les modalités déterminées par les directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de ses compétences, elles (les données à caractère personnel et informations policières, NDLR) peuvent également être communiquées aux autorités publiques belges, organes ou organismes publics ou d'intérêt public chargés par la loi de l'application de la loi pénale ou qui ont des missions légales de sécurité publique lorsque ceux-ci en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales. La liste de ces autorités, organes ou organismes est arrêtée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur la base d'une proposition du Comité information et ICT visé à l'article 8sexies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. L'avis de l'Organe de contrôle de l'information policière concernant cette proposition est sollicité. (soulignement propre) »

La première question qui se pose est de savoir quel est le lien entre le projet d'article 8 §1^{er}, 1^{er} tiret et le projet d'article 119^{quater} §1^{er}, e) de la NLC, d'une part, et l'article 44/11/9 §2 modifié de la LFP, d'autre part. La DEIPP est incontestablement une autorité publique belge, un organe ou organisme public ou d'intérêt public mais la question est de savoir si elle a aussi des « *missions légales de sécurité publique* ». Cela ne semble pas si évident, étant donné que la DEIPP a uniquement une mission d'avis non contraignant. En outre, la DEIPP doit être reprise dans la liste des organismes par les deux ministres de tutelle sur proposition du nouveau 'Comité Information et ICT' visé à l'article 8sexies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI), proposition sur laquelle l'Organe de contrôle doit également rendre un avis propre.

Quel est le lien entre ce cadre légal relatif à la communication d'informations policières à des *Law Enforcement Agencies* tierces de l'article 44/11/9 §2 de la LFP et la présente proposition de loi, en ce qui concerne la DEIPP ? La présente proposition de loi doit-elle être perçue comme une dérogation aux règles de la LFP ? L'Organe de contrôle lit également dans le projet d'article 119^{quater} §1^{er}, 4^e

²⁰ Circulaire 11/2017 du 13 octobre 2017 du procureur général de Gand relative à la participation du ministère public à l'approche administrative de la criminalité et des phénomènes liés à l'insécurité, point 25, *non publiée* ; Circulaire 10/2017 du 13 octobre 2017 du procureur général d'Anvers relative à la participation du ministère public à l'approche administrative de la criminalité et des phénomènes liés à l'insécurité, point 25, *non publiée*.

²¹ *Moniteur belge* du 19 juin 2019 ; voir aussi *Doc. Parl., Chambre*, 2018-2019, n° DOC 54, 3697/001 à 007 inclus.

alinéa que « *la communication, l'utilisation et le traitement de ces données se font conformément à la législation qui s'applique au service concerné* ». En d'autres termes, les règles de la LFP semblent donc primer, ce qui signifie qu'une communication de données de la GPI à la DEIPP n'est pas possible aussi longtemps que l'article 44/11/9 §2 de la LFP n'aura pas été correctement mis en œuvre.

L'auteur doit apporter de la clarté à ce sujet.

20. L'article 11, *in fine*, prévoit que la DEIPP tient des fichiers de journalisation qui sont conservés pendant 10 ans (dans les versions précédentes, il était question de 3 ans). Un délai similaire est prévu pour les traitements de données à caractère personnel réalisés par le bourgmestre (les services du bourgmestre) lors de l'exécution de ce qu'on appelle l'enquête d'intégrité (voir le projet d'article 119^{quater} §4, 2^e alinéa de la NLC).

Il est également essentiel pour les services de police (et tous les autres services fournisseurs d'informations) que soient tenus des fichiers de journalisation des traitements d'informations/de données à caractère personnel provenant des services de police fournisseurs. En cas de violation de la sécurité ou de *data breach*, il est essentiel de pouvoir retracer la source de la violation, a fortiori vu le type de données que la DEIPP reçoit de la police. À cet égard, un délai de 10 ans est acceptable et correspond davantage aux délais de 30, 15 ou 10 ans prévus par la LFP pour les fichiers de journalisation des banques de données policières (article 44/9 §3 et article 44/10 §1^{er} en ce qui concerne la BNG : 30 ans ; article 44/11/2 §8 en ce qui concerne les banques de données de base : 15 ans avec une possibilité de prolongation jusqu'à 30 ans ; et article 44/11/3 §4 en ce qui concerne les banques de données particulières : 10 ans avec possibilité de prolongation jusqu'à 30 ans). On peut partir du principe que la plupart des informations qui seront transmises de la police vers la DEIPP ou le bourgmestre (les services du bourgmestre) proviendront de la BNG ou des banques de données de base.

21. Il convient d'accorder l'attention requise au fait que les données ne peuvent être conservées que pendant une durée limitée et que ces délais ne sont pas uniformes et ne correspondent pas non plus à ceux stipulés pour la journalisation. Le dossier de traitement de l'avis de la DEIPP est archivé immédiatement après la transmission de l'avis de la DEIPP au demandeur ; le dossier archivé doit être détruit au bout de 1 an, à l'exception de l'avis proprement dit qui est détruit après 3 ans (projet d'article 12). Les données du fichier communal des enquêtes d'intégrité sont quant à elles conservées pendant 5 ans à compter de la clôture de l'enquête d'intégrité (projet d'article 119^{quinquies} §2 de la NLC, *in fine*), après quoi elles doivent être détruites ou anonymisées, à l'exception des données sur lesquelles se fonde la décision de refus, de suspension ou d'abrogation d'un permis ou de fermeture d'un établissement accessible au public, lesquelles doivent être détruites immédiatement après que la décision susmentionnée a acquis un caractère définitif. Il semble indiqué de prévoir les mêmes délais

de conservation et le même régime pour la DEIPP et pour la commune. En tout état de cause, la durée de la période de journalisation excède donc largement le délai de conservation des données.

22. L'article 12 comprend une énumération du contenu du dossier d'avis de la DEIPP. La première question fondamentale qui se pose est de savoir si ce dossier peut être accessible pour le demandeur ou une autre partie intéressée. Il est évidemment essentiel que les services de police le sachent. D'après le 2^e alinéa du §1^{er}, ce dossier « *de traitement de l'avis (...) n'est disponible ou ne peut être consulté que par les membres désignés par le directeur de la DEIPP, en fonction de la nécessité d'en prendre connaissance* ». Il faut donc partir du principe que la loi sur la publicité de l'administration du 11 avril 1994 ne s'applique pas ici ou plutôt que la présente proposition de loi déroge à cette loi. Il semble préférable de reprendre cette exception *expressis verbis* dans la loi proprement dite ou au moins dans l'exposé des motifs. L'alinéa susmentionné est rédigé de manière si affirmative qu'on ne sait pas non plus clairement si la GPI ou le parquet peuvent consulter le dossier précité (au besoin, sous la contrainte). Cette disposition touche-t-elle par exemple aux compétences pénales en matière de saisie de la GPI et du MP ? L'auteur de la proposition de loi est prié de préciser cet aspect. Il semble recommandé d'également déclarer applicable le 2^e alinéa du §2 au §1^{er} de manière à ce que non seulement le dossier archivé mais aussi le dossier « vivant » puisse être consulté par les autorités judiciaires (et la GPI) dans le cadre de la détection et de la poursuite d'infractions.

23. Le projet d'article 14 prévoit un régime particulier qui limite les droits de la personne concernée en vertu du droit à la protection des données. Le paragraphe 1^{er} stipule : « *La demande d'exercer les droits visés aux articles 14, 15, 16, 18 et 21 du Règlement (UE) 2016/679, à l'égard des traitements de données à caractère personnel réalisés par la DEIPP et ses fournisseurs d'information visés à l'article 8 §1^{er}, est adressée à l'autorité de protection des données.* ». L'ajout des termes « *et ses fournisseurs d'information* » est nouveau par rapport aux versions antérieures et est problématique. Les informations fournies par la GPI sont en effet soumises au régime élaboré à l'article 14 de la loi sur la protection des données qui s'applique à la DEIPP. Il existe donc une contradiction entre le projet d'article 14 prévu par la présente proposition de loi et l'article 14 de la LPD. Le COC demande donc à ce que les termes « *et ses fournisseurs d'information* » soient supprimés afin d'éliminer l'ineptie ainsi créée.

Les personnes concernées exercent leurs droits uniquement à l'égard des traitements de données effectués par la DEIPP. Seul cet aspect doit être régi dans la présente proposition de loi. Ce projet d'article 14 prévoit à cette fin un système d'accès indirect auprès de l'APD (le COC ne se prononce pas sur l'opportunité de ce choix, mais renvoie à l'avis de l'APD), dans le cadre duquel cette dernière peut uniquement communiquer « *qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires* ». Il est toutefois ajouté que l'APD peut communiquer à la personne concernée certaines informations contextuelles (projet d'article 14 §1^{er}, 3^e alinéa).

L'exercice des droits d'une personne concernée à l'égard de la GPI est régi par les articles 41 et 42 de la LPD, qui prévoient également un système d'accès indirect auprès du COC. Depuis le 1^{er} septembre 2018, le COC a ainsi déjà traité plus de 500 dossiers. Le COC ne peut toutefois pas fournir d'initiative certaines informations contextuelles (voir l'article 42, 3^e et 4^e alinéas) étant donné qu'il y a lieu de d'abord encore promulguer un arrêté royal qui devra déterminer les catégories d'informations contextuelles qui peuvent être communiquées. Cet arrêté royal n'a toujours pas été promulgué, de sorte que le COC est tenu depuis le 1^{er} septembre 2018 (date de l'entrée en vigueur de la LPD) de limiter sa communication à l'intention du demandeur/de la personne concernée à l'indication « *qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires* », ce qui engendre très souvent une grande frustration dans le chef de la personne concernée.

Le régime projeté ici permettrait toutefois à l'APD de fournir des informations contextuelles provenant initialement de la GPI, alors que le COC ne peut pas fournir d'informations contextuelles à une personne concernée. Il convient évidemment d'éviter cette contradiction. Dès qu'il apparaît que la DEIPP dispose d'informations provenant de la GPI, l'article 14 de la LPD doit être appliqué, ce qui signifie que l'APD s'adresse alors au COC, le tout conformément aux paragraphes 5 et 6. Autrement dit, le projet d'article 14 de la présente proposition de loi court-circuite l'application de l'article 14 de la LPD et risque de donner lieu à des réponses différentes, de la part respectivement de l'APD et du COC (pour autant qu'il s'agisse d'informations policières), à des demandes émanant d'une même personne concernée. Il va de soi que cette situation doit être évitée.

Le projet d'article 119^{sexies} §1^{er} tient en revanche correctement compte de l'article 14 (et de l'article 16) de la LPD.

Pour résumer, le COC demande donc d'une part de supprimer dans le premier alinéa du §1^{er} les termes « *et ses fournisseurs d'information* », et d'autre part d'ajouter à ce §1^{er} un alinéa correspondant à l'article 42, 4^e alinéa de la LPD : « *Le Roi détermine, après avis de l'autorité de contrôle compétente, les catégories d'informations contextuelles qui peuvent être communiquées à la personne concernée, par cette autorité de contrôle.* ».

24. La clause de confidentialité du projet d'article 16 ne peut pas non plus s'appliquer à l'égard des autorités de contrôle. Ainsi, il est clair qu'un membre détaché de la GPI, qui est ainsi devenu membre du personnel de la DEIPP, ne peut ou ne pourrait pas invoquer ce secret dans le cadre d'enquêtes et de contrôles menés par l'Organe de contrôle. Cela s'applique d'ailleurs aux autres autorités de contrôle. Cet article doit donc être amendé comme suit : « *En dehors des cas où ils sont convoqués pour témoigner en droit en matière pénale ou devant une commission d'enquête parlementaire ou à l'égard de l'autorité de contrôle compétente dans le cadre de l'exercice de leurs missions, le directeur, les agents détachés et les magistrats de liaison ainsi que les membres du personnel de la DEIPP sont liés par le secret professionnel et ne peuvent communiquer à aucune personne ou autorité des données*

dont ils ont eu connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, en vertu de la présente loi. Le secret doit être maintenu même lorsqu'ils ont quitté la DEIPP ou ont cessé leur collaboration. ».

Le COC ne comprend par ailleurs pas pourquoi la GPI n'a pas été reprise dans l'exception au devoir de confidentialité du §1^{er} de l'article 16 telle qu'elle est prévue au 1^{er} tiret du §2. Aussi la GPI joue bien évidemment un rôle crucial dans la lutte contre l'extrémisme, le terrorisme et leur financement, de sorte qu'il serait indiqué de prévoir une dénonciation spontanée de la part de la DEIPP à la GPI (ou à un point de contact choisi, par exemple la DGJ/DJSOC²² de la police fédérale). Il en va de même des demandes émanant des services et adressées à la DEIPP. Là aussi, on peut difficilement comprendre pourquoi la DEIPP est tenue d'accéder à une demande d'informations émanant des services de renseignement, de la CTIF, de l'OCAM et des autorités judiciaires, alors que la GPI ne semble pas pouvoir introduire une telle demande – ou du moins qu'aucune obligation d'y accéder n'a été prévue dans le chef de la DEIPP. À moins que l'on ne veuille faire passer toutes les demandes de la GPI par le parquet ? Pour des raisons d'efficacité et de capacité, cette option semble tout sauf opportune au COC.

25. Le §4 du projet d'article 119^{ter} de la NLC dispose que le bourgmestre désigne les membres du personnel chargés de l'enquête d'intégrité qui est prévue. Le projet de §12 prévoit que le Roi « (détermine) les modalités minimales de l'analyse de risques préalable et les conditions relatives aux membres du personnel chargés de l'enquête d'intégrité ». Le COC se demande si les membres de la police locale sont aussi visés par cette disposition. Si c'est le but, il est préférable de le préciser explicitement, au moins dans l'exposé des motifs. Il est en effet important que les zones de police sachent qu'elles peuvent être chargées de cette enquête d'intégrité, vu l'impact sur leur capacité opérationnelle, d'autant plus que des délais très courts (en principe 30 jours) sont prévus pour boucler cette enquête (abstraction faite de la possibilité de prolonger ce délai une fois de 30 jours). Cela signifie effectivement que de telles enquêtes d'intégrité devront recevoir la priorité absolue avec toutes les conséquences qui en découlent sur l'exécution des autres missions de police de base par la police locale (comme les missions locales de recherche, le travail de quartier local, etc.). Il appartient à l'auteur de la proposition de loi de reconsidérer ce délai particulièrement strict, qui est de plus un délai de déchéance et non un délai d'ordre, en sachant qu'une telle enquête concerne ou peut également concerner la personne physique ou morale qui sera chargée non seulement en droit mais aussi en fait de l'exploitation. Rien que la recherche de la personne qui sera chargée en fait de l'exploitation peut requérir une enquête approfondie et donc du temps. L'Organe de contrôle estime que le délai prévu de 30 jours n'est pas réaliste et risque de donner lieu à des erreurs, des négligences et des échecs. Il semble au moins vivement recommandé de faire de ce délai un délai d'ordre.

²² La Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée de la Direction générale de la police judiciaire.

26. En ce qui concerne le projet d'article 119^{quater} §1^{er}, e) de la NLC, l'Organe de contrôle renvoie *mutatis mutandis* à ce qui a été précisé ci-dessus aux points 9 à 18 inclus. Ici non plus, il n'y a pas la moindre précision quant aux catégories de données que la GPI peut transmettre au bourgmestre (aux services du bourgmestre) dans le cadre de l'enquête d'intégrité. En l'occurrence, c'est encore plus problématique car, dans l'hypothèse où aucun avis n'est demandé à la DEIPP, ce qui n'a pas été rendu obligatoire, il n'y a donc aucune intervention d'un *trusted third party* (tiers de confiance), ce qu'est la DEIPP (une qualité qui est également soulignée à plusieurs reprises dans l'exposé des motifs²³), et toutes les informations policières sensibles possibles de nature judiciaire peuvent directement arriver chez le bourgmestre, sans le moindre filtre. Dans ce cadre, le bourgmestre est le chef de la police locale qui se trouve sous son autorité (articles 11 et 42 de la Loi sur la Police intégrée) de sorte qu'il n'est pas si évident, pour une police locale, de refuser certaines informations au bourgmestre ou de les filtrer.

En ce qui concerne les données judiciaires, il est en outre prévu qu'« *au sein du conseil zonal de sécurité, un protocole est conclu au sujet des enquêtes d'intégrité dans lesquelles des données judiciaires peuvent être utilisées. Ce protocole contient au moins une description du champ d'application matériel et territorial, ainsi que les modalités de communication et d'utilisation des informations* ». Que se passe-t-il si aucun protocole n'est conclu ? Un protocole ou de préférence un accord ne peut en effet pas être forcé. Il semble dès lors que dans cette hypothèse, aucune information judiciaire ou information policière de nature judiciaire ne peut être communiquée, par les services de police non plus. Il appartient à l'auteur de la proposition de loi de distinguer cette hypothèse.

27. Le §2 du projet d'article 119^{quater} tente de décrire les catégories de données à caractère personnel qui seront traitées dans le cadre d'une telle enquête d'intégrité. Comme précisé aux points 9 à 18 inclus et au point 25, cela reste toutefois très vague : la catégorie la plus importante, faisant l'objet essentiel de la présente proposition de loi, est en effet le point e), ce qui est défini comme étant « *les données financières, administratives et les données en matière judiciaire pour autant que ces données à caractère personnel émanent des instances visées au paragraphe 1^{er}* ». Peut-être les données de police judiciaire (cf. article 44/5 §3 de la LFP) qui proviennent de la GPI peuvent-elles alors être incluses sous le dénominateur « *données en matière judiciaire* ». Quoi qu'il en soit, cette énumération est si large qu'elle ne répond pas aux normes juridiques fondamentales précitées telles que contenues dans la CEDH, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le RGPD ou la Constitution.

²³ Doc. Parl., Chambre, 2019-2020, n° 1381, Exposé des motifs, 14 : « *La DEIPP constituera ainsi un filtre entre les différentes administrations qui fournissent des informations et celles qui les utilisent. (...) Cela permettra de limiter au maximum le risque de traitement illégitime et inapproprié de l'information.* ». Doc. Parl., Chambre, 2019-2020, n° 1381, Exposé des motifs, 18 : « (...) *Une certaine neutralité à l'égard des autorités requérantes s'impose.* ».

28. Le COC souhaite pour terminer attirer l'attention de l'auteur de la proposition de loi sur quelques références croisées dans le texte qui semblent ne pas être correctes, par exemple :

- projet d'article 10 §1^{er} : la référence à l'article 7, premier alinéa doit sans doute être une référence à l'article 7 §1^{er} ;
- projet d'article 11, 3^e alinéa, 4^o : la référence à l'article 119^{quater}, deuxième alinéa n'est pas claire. Le deuxième alinéa de quel paragraphe ? ;
- le chapitre 5 du titre 2 doit être le chapitre 4 et le chapitre 6 doit être le chapitre 5 ;
- projet d'article 119^{ter} §1^{er} : la référence à l'« *alinéa 4* » semble ne pas être correcte ; il se pourrait qu'il s'agisse du §6, 4^e alinéa ;
- projet d'article 119^{ter}, §4, 2^e alinéa: les mots "*zijn gehouden*" (version en néerlandais) doivent être supprimés;
- projet d'article 119^{quater} §4, 2^e alinéa, 4^o : la référence à l'article 119^{ter} §6, a, b et c n'est pas complète et doit être une référence à l'article 119^{ter} §6, 3^e alinéa, a), b) et c) ;
- projet d'article 119^{sexies} §3, 1^{er} alinéa : la référence « *visées à l'alinéa 1^{er}, c)* » n'est pas claire.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

requiert le demandeur de donner suite aux remarques reprises aux points 9 à 28 inclus ;

demande pour le reste qu'il soit tenu compte des remarques susmentionnées reprises aux autres points ;

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 15 septembre 2020.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président,

(sé.) Philippe ARNOULD



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA200006		15/09/2020

Betreft: advies betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van diverse bepalingen betreffende bestuurlijke handhaving en houdende de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DOC 55 1381/001).

Het Controlegeorgaan op de politionele informatie (hierna afgekort 'COC' of 'Controlegeorgaan').

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (BS, 5 september 2018, hierna afgekort als 'Wet Gegevensbescherming' dan wel 'WGB'), inzonderheid het artikel 59 §1, 2^e lid, artikel 71 en Titel VII, inzonderheid artikel 236.

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG').

Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (hierna 'WPA').

Gelet op de *Law Enforcement Directive* 2016/680 van 27 april 2016 (hierna *LED*).

Gelet op de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

Gelet op het verzoek van 17 juli 2020 van de heer Ortwin Depoortere, Voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van het federale parlement om advies te verstrekken op hogervermeld voorstel van wet (hierna 'het wetsvoorstel') tegen 18 september 2020.

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans, lid-raadsheer in het Controlegeorgaan.

Brengt op 15 september 2020 het volgend advies uit.

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controlegeorgaan

1. In het licht van, respectievelijk, de toepassing en omzetting van de Verordening 2016/679¹ en de Richtlijn 2016/680² heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controlegeorgaan grondig

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 "betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG" (algemene verordening gegevensbescherming of 'AVG').

² Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 "betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het

gewijzigd. Artikel 4 § 2, vierde lid, van de organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG') bepaalt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichhoudende autoriteit voorzien door de Verordening 2016/679 voor de politiediensten in de zin van artikel 2,2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, worden uitgeoefend door het Controleorgaan. Het betekent onder meer dat het Controleorgaan ook bevoegd is wanneer politiediensten persoonsgegevens verwerken die buiten de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie vallen, bijvoorbeeld in het kader van sociaaleconomische doeleinden of human resources verwerkingen. Het Controleorgaan moet geraadpleegd worden bij de voorbereiding van wetgeving of een regelgevende maatregel die verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten van de geïntegreerde politie (zie artikel 59 §1, 2^e lid en 236 §2 WGB, artikel 36.4 van de AVG en artikel 28.2 van de Richtlijn politie-justitie). Daarbij heeft het Controleorgaan de opdracht om te onderzoeken of de voorgenomen verwerkingsactiviteit door de politiediensten in overeenstemming is met de bepalingen van Titel 1 (voor de niet operationele verwerkingen)³ en 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB⁴. Daarnaast heeft het COC ook een ambtshalve adviesopdracht voorzien in artikel 236 §2 WGB en een algemene voorlichtingsopdracht van het brede publiek, betrokkenen, verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers in de materie van het privacy – en gegevensbeschermingsrecht voorzien in artikel 240 WGB.

2. Wat betreft derhalve in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in kader van de opdrachten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie brengt het Controleorgaan advies uit, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de Regering of van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een bestuurlijke of gerechtelijke overheid of van een politiedienst, inzake iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politionele informatiebeheer zoals geregeld in Afdeling 12 van Hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt⁵.

3. Het Controleorgaan is, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie (afgekort 'AIG') zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BELPIU') bedoeld in Hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de GBW en/of de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend⁶.

onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad' (hierna 'Richtlijn Politie en Justitie' of *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Artikel 4 §2, 4^e lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, 3^e lid WGB.

⁵ Artikelen 59 §1, 2^e lid en 236 § 2 WGB.

⁶ Artikel 71 §1, derde lid juncto 236 § 3 WGB.

4. Het Controleorgaan is tot slot ingevolge artikel 281, § 4, van de algemene wet van 18 juli 1977 "inzake douane en accijnzen", zoals gewijzigd door de wet van 2 mei 2019 "tot wijziging van diverse bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens" ten aanzien van de Dienst Geschillen van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen bevoegd in het kader van de vorderingen gericht aan de BELPIU in fiscale materies.

II. Voorwerp van de aanvraag

5. Het COC heeft in het recente verleden reeds eerder een advies uitgebracht omtrent de thematiek van het wetsvoorstel op vraag van de Minister van Veiligheid en Binnenlandse zaken. De Ministerraad van 29 maart 2019 had immers omtrent *een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen* (agendapunt 23) beslist voormeld ontwerp voor advies voor te leggen aan onder meer de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna 'GBA'), wat, op 16 mei 2019, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken werd dan ook gedaan. Vervolgens werd de tekst door de GBA op 17 mei 2019 aan het Controleorgaan overgemaakt om, gezien een aantal bepalingen ervan, na te gaan of ook het Controleorgaan geen advies diende te verstrekken op hogervermeld voorontwerp van wet.

Het COC verleende effectief advies op voormelde tekst op 17 juni 2019 (zie advies DA190013 van 17 juni 2019, <https://www.contreleorgaan.be/files/DA190013-NL.PDF>). Het COC stelt evenwel vast dat in voorliggend wetsvoorstel geen enkele verwijzing naar voormeld advies is aangebracht zodat het onzeker is of, en zo ja in welke mate, de indieners van huidig wetsvoorstel met het advies van het COC rekening hebben gehouden (in tegenstelling tot het advies van de Raad van State 63.791/2/V van 6 augustus 2018 en de adviezen n° 133/2019 van 3 juli 2019 en 75/2018 van 5 september 2018 van de Gegevensbeschermingsautoriteit m.b.t dit onderwerp).

Het COC dringt er bij het parlement in het algemeen en de aanvrager in het bijzonder op aan ook steeds het advies van het Controleorgaan in de parlementaire stukken op te nemen, iets wat geregeld over het hoofd wordt gezien.

6. Vermits het thans voorliggend wetsvoorstel zeer veel gelijkenissen vertoont en veelal zelfs identieke bepalingen kan in belangrijke mate verwezen worden naar voormeld reeds in juni 2019 door het COC uitgebrachte advies. Voor de eenvoud en leesbaarheid van onderhavig advies zullen de toen gemaakte bemerkingen, voor zover nog relevant, evenwel nogmaals opgenomen worden wat vermijdt dat de wetgever met twee adviezen rekening zou moeten houden.

Voor het algemene kader, context en de doelstellingen van dit wetsvoorstel verwijst het COC ten slotte ook nog naar de volgende adviezen van de GBA:

- advies n° 133/2019 van 3 juli 2019 m.b.t. een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving en houdende de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen;
- advies n° 75/2018 van 5 september 2018 op een eerdere (en de eerste) versie van het ontwerp⁷ ingediend door de toenmalige Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan Jambon.

III. Bespreking

7. Het COC beperkt in dit advies zijn onderzoek tot de artikelen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op de politionele verwerkingen van persoonsgegevens die in het wetsvoorstel werden opgenomen of die rechtstreeks of onrechtstreeks een invloed (kunnen) hebben op het functioneren van de geïntegreerde politie in het ruimere kader van de politionele informatiehuishouding.

8. In casu betreft het in eerste instantie artikel 8 van het wetsvoorstel dat deel uitmaakt van afdeling 3 ("De adviesverlening") van hoofdstuk 3 ("De opdrachten en werking van de DIOB") van titel 2 ("Oprichting van een Directie integriteitsbeoordeling door Openbare Besturen"). Maar ook andere artikelen hebben hun (rechtstreekse of onrechtstreeks) belang. Het COC volgt in dit advies de chronologie van het wetsvoorstel.

8. De opdrachten van het de DIOB worden in artikel 6 omschreven als het afleveren van niet bindende adviezen aan een "verzoekende overheid" (een federale, regionale of gemeentelijke overheid) inzake de integriteit van een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in rechte of in feite belast zijn met een uitbating en dit met het oog op het voorkomen van ernstige en georganiseerde criminaliteit. De DIOB zal *in concreto* dus een integriteitsonderzoek op vraag uitvoeren naar voormelde natuurlijke of rechtspersonen die wensen in aanmerking te komen voor het binnenhalen van een overheidsopdracht, een concessie of een bepaalde subsidie (cf. art. 3) dan wel wanneer er signalen voorhanden zijn die een lokaal bestuur tot het sluiten van een inrichting zou kunnen nopen.

Er wordt in het wetsvoorstel echter geen definitie gegeven van "een integriteitsonderzoek". Wel kan aan de hand van het ontworpen art. 119^{ter} en 119^{quater} bepaald worden waaruit dergelijk onderzoek bestaat, welke bronnen kunnen geraadpleegd worden en wie het uitvoert. Dit belet niet dat een definitie van wat een "integriteitsonderzoek" juist is welkom zou zijn. Ook in het Wetboek van

⁷ Advies GBA 75/2018 van 5 september 2018 betreffende een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_75_2018.pdf

strafvordering wordt er een definitie gegeven van een 'opsporingsonderzoek' (art. 28bis Sv.) en van een 'gerechtelijk onderzoek' (art. 55 Sv.). Is een integriteitsonderzoek hetzelfde als het klassieke "*moraliteitsonderzoek*". Bij lezing van het wetsvoorstel lijkt een integriteitsonderzoek alleszins beperkter dan een moraliteitsonderzoek.

Dit integriteitsonderzoek heeft als doelstelling na te gaan of er, in hoofde van de natuurlijke of rechtspersoon die in rechte of in feite de uitbating doet en die er het voorwerp van uitmaakt :

- sprake is van een ernstig risico dat de uitbating gebruikt zal worden om (financiële) voordelen uit reeds begane misdrijven te benutten om misdrijven (in de toekomst) te plegen;
- ernstige aanwijzingen zijn dat er misdrijven gepleegd zijn om die uitbating te exploiteren.

De misdrijven (of zoals het wetsvoorstel het stelt, de "*strafbare feiten*") waarover het dan gaat worden vervolgens limitatief opgesomd (zowel in het ontworpen art. 2 als art. 119ter §6, 4^e lid). Het wetsvoorstel heeft alleszins de verdienste de verwijzing naar termen als "*deelname of medeplichtigheid aan, poging tot, hulp aan, aanzetten tot, vergemakkelijken van of het geven van raad door de aanvrager of kandidaat met het oog op het begaan van één of meerdere strafbare feiten*" zoals dat voorzien was in de door de Ministerraad van 29 maart 2019 goedgekeurde eerdere versie niet langer te weerhouden. Deze misdrijven moeten wel nog steeds "op georganiseerde wijze" zijn gepleegd (ontworpen art. 2 en 119ter §6, 4^e lid). Waar de toelichting stelt dat de finaliteit van het integriteitsonderzoek de voorkoming is van "*ernstige en georganiseerde misdrijven*" en dat beide voorwaarden "*cumulatief*" moeten voldaan zijn⁸, moet vastgesteld worden dat het woord "*ernstige*" niet het corpus zal voorkomen. Uit de tekst van het wetsvoorstel zelf blijken die cumulatieve voorwaarden dus niet. Het komt de steller van het wetsvoorstel toe de tekst in overeenstemming te brengen met de toelichting.

9. Vermits de geïntegreerde politie (hierna 'GPI') in de tekst voorzien wordt als een leverancier van (persoons)gegevens (ontworpen art. 8 §1, 1^e streepje) en in de praktijk snel zal blijken dat de GPI de hoofdleverancier zal worden en dus m.a.w. de persoonsgegevens en informatie in overgrote mate van de GPI zal (moeten) komen, is het primordiaal dat het voor de GPI zeer helder is welke gegevens in de praktijk worden beoogd.

Vraagtekens moeten in dat kader dan ook geplaatst worden rond de afbakening van de materies of fenomenen die als "*strafbare feiten*" worden omschreven en die bovendien "*op georganiseerde wijze*" moeten zijn gepleegd. Begrippen als "*ernstige*" fiscale en "*ernstige*" milieucriminaliteit (wat sociale fraude betreft is het begrip ernstig in dit wetsvoorstel geschrapt) blijven vaag en volatiel en zijn criminologische fenomenen en geen misdrijven. Het is het COC alvast niet altijd duidelijk, en gevreesd

⁸ Par. St., Kamer, 2019-2020, n° 1381, Memorie van Toelichting, 16 en 17

moet worden ook de bevestigende politiediensten, wat daaronder nu juist moet verstaan worden en welke informatie/persoonsgegevens al dan niet kunnen/moeten meegedeeld worden. Daar waar dit begrip voor de fiscale fraude reeds in het rechtsverkeer wordt gebruikt (en met enige goede wil kan beargumenteerd worden dat hier dezelfde betekenis aan moet gegeven worden als in het fiscaal (straf)recht) is dat helemaal niet het geval voor enkele andere criminaliteitsdomeinen. De politiediensten werken in hun politionele gegevensbanken met hetzij strafrechtelijke incriminaties, hetzij met eigen benamingen/coderingen die niet corresponderen met de in het ontwerp gebruikte bewoordingen van fenomenen die als "*strafbare feiten*" worden omschreven. Er moet vermeden worden dat elke politiedienst deze begrippen anders gaat interpreteren om te vermijden dat zij verschillende soorten informatie/persoonsgegevens zouden overmaken, met als onmiddellijk gevolg ook een ongelijke behandeling van de aanvragers. Nemen we het voorbeeld van "*ernstige milieucriminaliteit*": valt daar het sluikstorten (in zijn diverse verschijningsvormen) onder? Wanneer is milieucriminaliteit "*ernstig*"?

Het Controleorgaan stelt ook vast dat de "*ernstige voedsel – en geneesmiddelencriminaliteit*" in dit wetsvoorstel, in vergelijking met de eerdere versies, is weggevallen. Nochtans kunnen zowel het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) als het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen (FAGG) door het DIOB bevestigd worden omtrent de vastgestelde inbreuken die onder hun bevoegdheid vallen (ontworpen art. 8 §1, 9^e en 10^e streepje), wat vreemd is vermits die inbreuken niet meer onder de "*strafbare feiten*" vallen die aanmerking kunnen genomen worden. Het komt de steller van het wetsvoorstel toe hierin duidelijkheid te scheppen.

10. Bovendien moeten deze strafbare feiten ook "*op georganiseerde wijze*" zijn gepleegd. Ook daarvan wordt geen definitie gegeven. De toelichting beperkt zich tot te stellen dat de term "*georganiseerd*" in haar "*gebruikelijke betekenis*" moet worden begrepen. Maar wat is de "*gebruikelijke betekenis*"? De toelichting verduidelijkt alvast dat dit begrip niet kan begrepen worden in de betekenis van "*criminele organisatie*" zoals voorzien in het Strafwetboek (art. 324bis Sw.). Door de voorwaarde te voorzien van het op "*georganiseerde*" wijze plegen van de voorziene strafbare feiten komt men ook tot de lezing dat het dus ook kan gaan over op 'georganiseerde wijze gepleegde georganiseerde misdaad' ... (cf. ontworpen art. 2, 3^e streepje). Dat blijft allemaal vrij duister.

Het moet overigens opgemerkt worden dat, naar Belgische recht, een aantal van die zgn. "*strafbare feiten*" helemaal geen "*misdriven*" zijn (hoewel die term wordt gebruikt in het ontworpen artikel 2, 1^e lid) in de juridische betekenis van het woord (en die dus m.a.w. beantwoorden aan een delictomschrijving met duidelijke constitutieve bestanddelen).

De vergelijking met de preventieve witwaswet van 18 september 2017 waarvan de huidige lijst van criminaliteitsfenomenen gekopieerd (cf. art. 4, 23^o en niet 13^o zoals verkeerdelijk vermeld in de

toelichting⁹) werd loopt wat mank. De aan de preventieve witwaswet onderworpen entiteiten hebben een meldingsplicht betreffende deze fenomenen aan de CFI. De CFI kan die informatie al dan niet doorspelen aan het bevoegde openbaar ministerie, die daaropvolgend eventueel een opsporingsonderzoek kan starten of een gerechtelijk onderzoek vorderen dat vervolgens geseponneerd kan worden of een bepaalde strafrechtelijk gevolg kan krijgen. De CFI kan evenwel geen dwangbevoegdheden uitoefenen. Zij ontvangt en analyseert de medegedeelde informatie. *In casu* daarentegen leidt een beweerde betrokkenheid bij één van de voormelde "*strafbare feiten*" tot opname in het integriteitsonderzoek of advies DIOB, dat rechtstreeks aanleiding kan geven tot een de uitoefening van een administratieve beslissing (niet verlenen van een subsidie, concessie of aanbesteding), sanctie (schorsen of opheffen van een vergunning) of bestuurlijke maatregel (sluiting van een instelling), die derhalve onmiddellijk een impact heeft op de rechtspositie van de betrokkene.

11. Er moet voor gewaarschuwd worden dat het voorzien van de voorwaarde van het "*georganiseerd karakter*" van de strafbare feiten het voor de GPI bijzonder arbeidsintensief maakt om persoonsgegevens en informatie die voor mededeling in aanmerking komen te selecteren. Een eenvoudige consultatie van de ANG of van de basisgegevensbanken zal niet volstaan. Men zal de processen-verbaal moeten inzien, eventueel contact opnemen met het parket om te weten te komen of een aanvankelijke kwalificatie nog correct is of om te weten of men kan spreken van een "*georganiseerd karakter*" of om *überhaupt* te weten te komen of er bezwaren, laat staan bewijzen zijn (werd er geseponneerd, zo ja waarom, was er een verwijzing of buitenvervolginstelling, enz. ...). Wat in een onderzoek in een eerste fase georganiseerd lijkt kan blijken niet het geval te zijn of omgekeerd. Een reeks in het wetsvoorstel voorziene "strafbare feiten" zullen in beginsel of door de band zelfs geen georganiseerd karakter vertonen zoals bv. oplichting, misbruik van vertrouwen, sociale fraude, enz. ... Maar, voor elk van deze fenomenen zal hoe dan ook het georganiseerd karakter moeten onderzocht worden. Dit wetsvoorstel zal dus, zeker ten aanzien van de GPI, een duidelijke capaciteitsimpact hebben, temeer er stringente en korte termijnen worden voorzien.

12. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de Grondwet (art. 22) en de relevante verdragsbepalingen (art. 8 EVRM, art. 7 en 8 en 52, lid 1 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie¹⁰. Dat recht op eerbiediging van het privéleven is niet absoluut. De aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde

⁹ Par. St., Kamer, 2019-2020, n° 1381, Memorie van Toelichting, 17.

¹⁰ Zie onder meer Grondwettelijk Hof n° 27/2020 van 20 februari 2020, overweging B.6.4.

wettige doelstelling¹¹. Naast de formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat¹².

Evenzo houdt de vereiste van voorzienbaarheid waaraan de wet moet voldoen, om in overeenstemming te worden bevonden met artikel 8 EVRM, in dat de formulering ervan voldoende precies is zodat eenieder - desnoods met gepast advies - in de gegeven omstandigheden in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien¹³. De wetgeving moet eenieder een voldoende indicatie geven over de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder de overheden gebruik mogen maken van maatregelen die raken aan de rechten gewaarborgd door het Verdrag¹⁴.

13. Om alle voormelde redenen begrijpt het Controleorgaan niet waarom niet wordt teruggegrepen naar een vaste lijst van misdrijven (dus echte strafrechtelijke kwalificaties) waarbij art. 90ter Sv. het evidente voorbeeld is en waarbij tegelijk de notie of voorwaarde van het "georganiseerd" karakter dan kan geschrapt worden. Het is aan de steler van het ontwerp in die lijst zo nodig een keuze te maken en/of er andere misdrijven aan toe te voegen. In de toelichting wordt trouwens niet alleen over georganiseerde criminaliteit als doelstelling gesproken: "*Naast het aspect van handhaving, is er ook het integriteitsvraagstuk, nl. hoe kan men voorkomen dat lokale besturen ongewild gemeenrechtelijke criminaliteit¹⁵ of de georganiseerde misdaad faciliteren ...*"¹⁶

Duidelijk omschreven misdrijven vergroten in belangrijke mate de rechtszekerheid. Ze is niet alleen duidelijker voor de rechtsonderhorige, maar is ook voor de GPI eenvoudiger hanteerbaar dan een lijst met criminele fenomenen. De misdrijven op deze lijst zijn uit hun aard reeds ernstig (vermits enkel voor die misdrijven het onderscheppen, kennismaken, doorzoeken en opnemen van niet voor publiek toegankelijke communicatie of gegevens van een informaticasysteem of een deel ervan mogelijk is) en lijken dus te beantwoorden aan de doelstellingen van het wetsvoorstel dat het moet gaan om "*ernstige en georganiseerde criminaliteit*" en vooral het weerbaar maken van het (lokaal) bestuur door te vermijden dat illegale middelen geïnjecteerd worden in de reguliere economie of dat de overheid onbewust die illegale economie faciliteert. Het voordeel van deze lijst is bovendien dat men allerhande

¹¹ Ibidem, overweging B.7.7; zie ook Grondwettelijk Hof n° 108/2016 van 14 juli 2016, overweging B.10.

¹² Grondwettelijk Hof n° 108/2016 van 14 juli 2016, overweging B.11.2; eigen onderlijning.

¹³ Grondwettelijk Hof n° 108/2016 van 14 juli 2016, overweging B.11.2 met verwijzing naar EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 55; grote kamer, 17 februari 2004, *Maestri t. Italië*, § 30).

¹⁴ Grondwettelijk Hof n° 108/2016 van 14 juli 2016, overweging B.11.2 met verwijzing naar EHRM, grote kamer, 12 juni 2014, *Fernández Martínez t. Spanje*, § 117.

¹⁵ Eigen onderlijning.

¹⁶ Par. St., Kamer, 2019-2020, n° 1381, Memorie van Toelichting, 5.

betwistingen en discussies vermijdt omtrent de beoordeling van het al dan niet "georganiseerd karakter" en men de GPI (en ook het parket) minder belast met een doorgedreven dossiermatig onderzoek van de voorhanden zijnde persoonsgegevens en informatie.

14. De gebruikte bewoordingen ("misdrijver"), betekent dat er geen sprake kan zijn van het overmaken (cf. verder) door de GPI aan de DIOB of aan de burgemeester van informatie van bestuurlijke politie, zoals bedoeld in artikel 44/5 §1¹⁷ WPA, die zich in de ANG, de basisgegevensbanken of de bijzondere gegevensbanken bevinden. Dit blijkt ook uit meerdere andere artikelen van het wetsvoorstel waarbij enkel informatie omtrent "strafbare feiten" het voorwerp uitmaakt van het advies van de DIOB of van het door de burgemeester gevoerde integriteitsonderzoek (cf. ontworpen art. 119ter §6) in aanmerking worden genomen. Ook het ontworpen art. 119quater §2, e) beperkt de verwerking van persoonsgegevens tot onder meer financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens (en dus geen gegevens van bestuurlijke politie). Deze lezing wordt bevestigd door de toelichting waarin wordt gesteld: "er moet genoteerd worden dat verwerking van de categorie van persoonsgegevens onder paragraaf 2, e) enkel die gegevens omvat die betrekking hebben tot de strafbare feiten (eigen onderlijning) opgesomd in artikel 18 paragraaf 6, lid 4 van dit voorstel"¹⁸.

In die zin verdient het aanbeveling elke verwarring bij de GPI hieromtrent weg te nemen en in art. 8 §1, 1^e streepje het woord "gerechtelijke" in te voegen tussen de woorden "de" en "gegevens".

15. Artikel 8 §1 somt de diensten op die, op het verzoek van de DIOB, informatie/persoonsgegevens kunnen doorgeven. Duidelijk is dat het DIOB deze diensten enkel kan "verzoeker" informatie/persoonsgegevens over te maken en niet kan verplichten. De GPI wordt vermeld als één van de 10 diensten aan wie dergelijk verzoek kan gericht worden. Het 2^e lid, 2^e zin stelt het volgende: "De mededeling, aanwending en verwerking van deze gegevens geschiedt overeenkomstig de wetgeving dat op de betrokken dienst van toepassing is en mag geen afbreuk doen aan de uitoefening van het administratief onderzoek". De eerst zinssnede is helder en een belangrijke principe dat (ook door de GPI) steeds voor ogen moet gehouden worden.

De laatste zinssnede ("en mag geen afbreuk doen aan de uitoefening van het administratief onderzoek") – die wordt herhaald in identieke bewoordingen voor het integriteitsonderzoek in het ontwerpen art. 119quater §1, 4^e lid - is daarentegen zeer problematisch. De GPI moet (in overleg met het parket, zie verder) **altijd** de opportuniteitsbevoegdheid hebben bepaalde gegevens niet of niet volledig mee te delen, ook al zou die niet mededeling afbreuk doen aan de uitoefening van het administratief onderzoek of integriteitsonderzoek. Deze zinssnede is overigens nieuw in vergelijking

¹⁷ De persoonsgegevens die voor doeleinden van bestuurlijke politie verwerkt worden in de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, § 1, tweede lid, 1^o en 2^o.

¹⁸ Par. St., Kamer, 2019-2020, n^o 1381, Memorie van Toelichting, 41.

10/19

met de door de Ministerraad goedgekeurde versie en vervangt de toenmalige zinsnede dat het *"in ieder geval de door DIOB bevroegde dienst toegelaten (is) om bij afdoende en pertinent geargumenteerde beslissing te weigeren om de door DIOB opgevraagde informatie te leveren"*. Ook op deze passus had het Controleorgaan reeds opgemerkt dat de voorwaarde dat een weigering om gegevens geheel of gedeeltelijk niet mee te delen aan de DIOB *"afdoende (of voldoende) pertinent geargumenteed"* moet zijn niet aanvaardbaar was om meerdere redenen, die ook thans met de vervangende zinsnede (*"en mag geen afbreuk doen aan de uitoefening van het administratief onderzoek"*) nog steeds gelden:

- ten eerste is de vraag wie die beoordeling zal of kan maken. De GPI kan geen beoordeling maken omtrent het feit of het al dan niet medelen van bepaalde gegevens afbreuk doet aan het administratief onderzoek of integriteitsonderzoek. De DIOB kan ze niet maken vermits die niet op de hoogte is van de gegevens die zich bij de GPI bevinden.

- Voor wat de mededeling (aanwending en verwerking) van gerechtelijke informatie betreft gebeurt die overeenkomstig de wetgeving die op de betrokken dienst van toepassing is (cf. ontworpen art. 8§1, 2^e lid en 119quater §1, 4^e lid). Conform de actuele regelgeving kan een mededeling dus maar gebeuren na een beoordeling door het OM of door de politie onder het gezag van het OM die de leiding en het toezicht heeft op de vooronderzoeken in strafzaken. Indien de GPI - onder het gezag van de bevoegde magistraat - (bepaalde) informatie/persoonsgegevens niet wenst mee te delen mag en moet aangenomen worden dat daar goede redenen voor zijn zoals: het (nog) niet willen opgeven van de geheime fase van het onderzoek (om bv. bepaalde onderzoeksmethodes niet zinledig te maken), het willen afschermen van bepaalde bronnen, een opdracht in die zin van het OM, enz. ... Het kan niet de bedoeling zijn dat de aanleverende politiediensten zich moeten verantwoorden ten aanzien van de DIOB of de burgemeester wanneer die meent dat aan het administratief onderzoek of het integriteitsonderzoek *"afbreuk is gedaan"*.

De zinsnede *"... en mag geen afbreuk doen aan de uitoefening van het administratief onderzoek"* dient dan ook te worden geschrapt.

16. Een daarbij aansluitende vraag die zich stelt is of de GPI deze gerechtelijke informatie/persoonsgegevens autonoom kan overmaken. Dat lijkt niet het geval te zijn vermits *"De mededeling, aanwending en verwerking van deze gegevens geschiedt overeenkomstig de wetgeving dat op de betrokken dienst van toepassing is"* (cf. ontworpen art. 8§1, 2^e lid en 119quater §1, 4^e lid) en naar geldend recht autonome politionele mededeling van gerechtelijke gegevens niet is toegelaten. Er kan verwezen worden naar de artikelen 21bis Sv en 1380 Ger.W. dat het monopolie voor de mededeling van gerechtelijke informatie aan het bevoegde OM geeft (zoals dat van oudsher het geval is). Dat voorafgaandelijk akkoord kan hetzij punctueel (dus per dossier of per geval), hetzij structureel (via een omzendbrief van bijvoorbeeld het College van het Openbaar Ministerie/College van procureurs-generaal of een ressortelijke procureur-generaal) van aard zijn.

17. Het COC merkt op dat het in Ministerraad overlegd Koninklijk besluit (cf. ontworpen art. 8§1, 3^e lid), dat de nadere regels voor de aard van de gegevens, het verzoek en de mededeling van de gegevens, waaronder het aanstellen van een contactpunt indien geen personeelsleden werden gedetacheerd zal vastleggen, dient te worden voorgelegd voor advies aan het Controleorgaan op grond van artikel 59 §1, 2^e lid WGB.

Het Controleorgaan herinnert er in dat verband evenwel nogmaals aan (cf. hoger randnummer 12) dat ingevolge artikel 8 EVRM en artikel 22 GW elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (waaronder de bescherming van persoonsgegevens) moet worden voorgeschreven in een "*voldoende precieze wettelijke bepaling*" die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn¹⁹. Het gaat hierbij minstens om:

- a) de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden;
- b) de (categorieën) van persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- c) de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens;
- d) de aanduiding van de verantwoordelijke voor de verwerking.

De vraag is of de voorwaarde onder b) op afdoende wijze is geregeld. Voor het COC is alvast niet helder, wat de voorwaarde onder b) betreft, welke categorieën van politionele informatie kunnen worden meegedeeld:

- enkel informatie over concrete feiten (processen-verbaal m.a.w.) of ook zgn. 'zachte informatie'; wanneer de criteria er worden op nagelezen die kunnen leiden tot het niet afleveren, schorsen of opheffen van een vergunning of het sluiten van een inrichting op basis van het gevoerde integriteitsonderzoek lijkt het de bedoeling dat eender welke soort gerechtelijke informatie (ook de niet concrete feiten, ook niet gevalideerde informatie, enz ...) in aanmerking kunnen genomen worden (cf. ontworpen art. 119^{ter} §6 NGW waar men het heeft over "*redelijke vermoedens*", "*de uitbating gebruikt zal worden*", "*de relatie van de uitbater tot de strafbare feiten*", "*indirect leiding geven*", "*een derde die een zakelijke invloed uitoefent op de uitbater*", wat allemaal termen zijn die betrekking (kunnen) hebben op zachte en/of niet gevalideerde feiten, beweringen, omstandigheden of informatie;
- informatie enkel uit nationale bronnen of ook uit internationale bronnen (Europol databanken, Interpol gegevens, enz. ...);
- informatie onder embargo (hetzij een wettelijk embargo opgelegd door het OM, dan wel een beperkte gebruikerscode zoals voorzien in de Ministeriële omzendbrief MFO 3);

¹⁹ Zie ook DEGRAVE, E., "L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie bijvoorbeeld: EHRM, arrest Rotaru c. Roumanie, 4 mei 2000); Zie ook onder meer de volgende arresten van het Grondwettelijk Hof: arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

- quid met alle informatie/persoonsgegevens die geen betrekking hebben op de aanvrager of "de personen die in rechte of in feite belast zijn met de uitbating" (cf. het ontworpen art. 119ter §5 NGW), zoals familieleden, vrienden, kennissen, getuigen, slachtoffers, ... Zullen deze gegevens zich ook bevinden in het dossier van de DIOB of het uiteindelijke administratieve dossier of dossier van het integriteitsonderzoek? Dient de GPI deze gegevens af te schermen vooraleer mee te delen? De WGB legt in artikel 31 aan de GPI de verplichting op, voor zover mogelijk, een onderscheid te maken tussen verschillende categorieën personen (daders, slachtoffers, getuigen, aangevers, ...). Artikel 10 §2 van het wetsvoorstel stelt dat het advies van de DIOB geen gegevens mag vermelden die onder meer schade zouden toebrengen aan de bescherming van de privacy van derden. Dat is alvast een belangrijk aspect, maar de vraag is of daarmee elk gevaar wordt gecapteerd dat er in het dossier van de DIOB of dat van de beslissende administratieve overheid (dossier van het integriteitsonderzoek) geen persoonsgegevens zullen te vinden zijn die afbreuk (kunnen) doen aan de privacy van voormelde derden. Dat laatste lijkt niet het geval bij lezing van artikel 12 dat een omschrijving bevat van de inhoud van het dossier van adviesbehandeling vermits daarin onder punt 3 sprake is van "de verzoeken om gegevens overeenkomstig 8 en de gegevens die aldus werden meegegeeld (eigen onderlijning), en de aanleverende dienst of overheid";
- enz. ...

18. De aanduiding van de (categorieën) van persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn en die door de aanleverende diensten kunnen overgemaakt worden aan de DIOB dienen dus in het ontwerp te worden geregeld en kunnen niet overgelaten worden aan een KB (zie ook verder onder randnummer 25). De vermelding in art. 119^{quater} §2, e) met name "*financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens*" is dermate algemeen dat het niet lijkt te voldoen aan hogervermelde vereisten van een voldoende precieze wettelijke bepaling.

Voor wat de GPI betreft breekt het Controleorgaan minstens een lans om de door de GPI potentieel mee te delen informatie te beperken tot harde (gevalideerde) informatie of m.a.w. informatie die is opgenomen in een proces-verbaal. Gelet op de potentieel verregaande gevolgen voor de betrokkene moet vermeden worden ook zachte, niet gevalideerde informatie aan de DIOB of de burgemeesters over te maken. Dit toch toelaten zou voor het COC disproportioneel zijn en de GPI voor bijkomende praktische toepassingsmogelijkheden zorgen met bijgaande capaciteitsvraagstukken. Er moet in dat verband trouwens op gewezen worden dat ook de ressortelijke omzendbrieven van 13 oktober 2017 van de procureurs-generaal van Gent en Antwerpen betreffende de deelname van het openbaar ministerie aan de bestuurlijke handhaving van criminaliteit en onveiligheidsfenomenen erin voorzien dat "*nooit zachte informatie (informatie opgenomen in een informatierapport (RIR) of vertrouwelijk verslag) of informatie onder embargo of met een beperkte gebruikerscode aan het (lokaal)*

*bestuur bezorgd*²⁰. Het Controleorgaan pleit ervoor deze duidelijke regel ook voor wat de GPI betreft op te nemen in het wetsvoorstel.

19. Daarnaast wordt de steller van het ontwerp gewezen op artikel 44/11/9 §2 van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA) dat, recentelijk gewijzigd werd door de wet van 22 mei 2019 tot wijziging van diverse bepalingen wat het politionele informatiebeheer betreft²¹, thans als volgt luidt:

"§ 2. Overeenkomstig de nadere regels vastgelegd in de richtlijnen van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, elk in het kader van hun bevoegdheden, kunnen ze (de politionele persoonsgegevens en informatie, nvdr.) eveneens meegedeeld worden aan de Belgische openbare overheden, publieke organen of instellingen of instellingen van openbaar nut die door de wet belast zijn met de toepassing van de strafwet of die wettelijke verplichtingen inzake de openbare veiligheid hebben, wanneer deze ze nodig hebben voor de uitoefening van hun wettelijke opdrachten. De lijst van deze overheden, organen of instellingen wordt vastgesteld door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie op basis van een voorstel van het Comité Informatie en ICT bedoeld in artikel 8sexies van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Het advies van het Controleorgaan op de Politionele Informatie met betrekking tot dit voorstel wordt gevraagd. (eigen onderlijning)"

De vraag stelt zich hoe het ontworpen artikel 8 §1, 1^e streepje en ook het ontworpen artikel 119^{quater} §1, e) NGW zich verhoudt tot het gewijzigde artikel 44/11/9 §2 WPA. Het DIOB is ongetwijfeld een Belgische openbare overheid, publiek orgaan of instelling of instellingen van openbaar nut, maar de vraag is of het ook "wettelijke verplichtingen inzake de openbare veiligheid" heeft. Dat lijkt niet zo evident, vermits het DIOB enkel een niet bindende adviesopdracht heeft. Bovendien moet het DIOB dan minstens opgenomen worden in de lijst van instellingen door de beide voorgedijministers, op voorstel van het nieuwe 'Comité Informatie en ICT' bedoeld in artikel 8sexies van de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (WGP); voorstel waarop ook het Controleorgaan een eigen advies dient te geven.

Wat is de verhouding tussen deze wettelijke omkadering rond het mededelen van politionele informatie aan derde *Law Enforcement Agencies* van artikel 44/11/9 §2 WPA en, voor wat de DIOB betreft, dit wetsvoorstel? Moet dit wetsvoorstel als een afwijking van de regels van de WPA gezien worden? Het Controleorgaan leest ook nog in het ontworpen artikel 119^{quater} §1, 4^e lid dat "de mededeling, aanwending en verwerking van deze gegevens geschiedt overeenkomstig de wetgeving dat op de

²⁰ Omzendbrief 11/2017 van de procureur-generaal te Gent van 13 oktober 2017 betreffende de deelname van het openbaar ministerie aan de bestuurlijke handhaving van criminaliteit en onveiligheidsfenomenen, randnummer 25, *niet gepubliceerd*; Omzendbrief 10/2017 van de procureur-generaal te Antwerpen van 13 oktober 2017 betreffende de deelname van het openbaar ministerie aan de bestuurlijke handhaving van criminaliteit en onveiligheidsfenomenen, randnummer 25, *niet gepubliceerd*.

²¹ *Belgisch staatsblad* van 19 juni 2019; Zie ook *Parl. St., Kamer*, 2018-2019, n° DOC 54, 3697/001 tot en met 007

betrokken dienst van toepassing is'. M.a.w., de regels van de WPA primeren dus wat betekent dat een gegevensmededeling vanuit de GPI naar het de DIOB niet mogelijk is tot zolang geen correcte uitvoering is gegeven aan artikel 44/11/9 §2 WPA.

De steller dient hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

20. Artikel 11, in fine voorziet dat de DIOB logbestanden bijhoudt die 10 jaar worden bewaard (in de vorige versies was sprake van 3 jaar). Een gelijkaardige termijn is voorzien voor de verwerkingen van persoonsgegevens door de (diensten van) de burgemeester bij de uitvoering van het zgn. integriteitsonderzoek (cf. ontworpen art. 119^{quater} §4, 2^e lid NGW).

Het is ook voor de politiediensten (en alle andere aanleverende diensten) essentieel dat er logbestanden worden bij gehouden van de verwerkingen op informatie/persoonsgegevens die van de aanleverende politiediensten afkomstig zijn. In geval van een inbreuk op de beveiliging of *data breach* is het essentieel dat men de bron van de inbreuk kan retraceren, a fortiori gezien het soort gegevens dat de DIOB aangeleverd krijgt vanwege de GPI. In dat opzicht is een termijn van 10 jaar aanvaardbaar en spoort die meer met de thans in de WPA voorziene termijnen van 30, 15 of 10 jaar voor de logbestanden op de politionele gegevensbanken betreft (art. 44/9 §3 en art. 44/10 §1 voor wat de ANG betreft: 30 jaar; art. 44/11/2 §8 voor wat de basisgegevensbanken betreft: 15 jaar met mogelijkheid van verlenging naar 30 jaar en art. 44/11/3 §4 voor wat de bijzondere gegevensbanken betreft: 10 jaar met mogelijkheid van verlenging naar 30 jaar). Er kan worden van uit gegaan dat de meeste informatie die vanuit de politie zal doorvloeien naar de DIOB of de (diensten van de) burgemeester vanuit de ANG of de basisgegevensbanken zal komen.

21. De nodige aandacht moet wel geschonken worden aan het feit dat de gegevens zelf slechts een beperkte duur mogen bewaard worden en niet onderling sporen en ook niet sporen met de loggingtermijnen. Het dossier van de DIOB inzake adviesbehandeling wordt onmiddellijk gearchiveerd nadat het advies DIOB is overgemaakt aan de aanvrager; het gearchiveerde dossier moet na 1 jaar worden vernietigd, met uitzondering van het advies zelf dat na 3 jaar wordt vernietigd (ontworpen artikel 12). De gegevens van het gemeentelijk bestand van de integriteitsonderzoeken worden dan weer gedurende 5 jaar bewaard vanaf het afsluiten van het integriteitsonderzoek (ontworpen art. 119^{quinquies} §2 NGW, in fine) waarna zij moeten worden vernietigd of geanonimiseerd, met uitzondering van de gegevens waarop de beslissing tot weigering, schorsing of opheffing van de vergunning of de sluiting van een publiek toegankelijke inrichting is gesteund, die onmiddellijk moeten worden vernietigd van zodra voormelde beslissing definitief is geworden. Het lijkt aanbeveling te verdienen dezelfde bewaartermijnen en regeling voor de DIOB en voor de gemeente te voorzien. Hoe dan ook, de loggingperiode overschrijdt dus ruimschoots de bewaartermijn van de gegevens.

22. Artikel 12 bevat de opsomming van de inhoud van het dossier van adviesverlening van het DIOB. Een belangrijke aspect is de vraag naar de toegankelijkheid van dit dossier voor de aanvrager of een andere belanghebbende partij. Dit is evident ook voor de politiediensten essentieel om weten. Naar luid van het 2^e lid van §1 is dit dossier *“inzake de adviesbehandeling ... enkel toegankelijk of kan enkel geraadpleegd worden door de leden aangewezen door de directeur van de DIOB, op basis van de nood om er kennis van te nemen”*. Er moet dus van uitgegaan worden de Wet Openbaarheid van bestuur van 11 april 1994 in deze niet van toepassing is of beter gezegd dat dit wetsvoorstel ervan afwijkt. Het lijkt verkieselijk deze afwijking in het corpus of minstens de toelichting *expressis verbis* op te nemen. Voormeld lid is bovendien dermate affirmatief geschreven dat het ook onduidelijk is of de GPI of het parket inzage kunnen nemen (desnoods onder dwang) van voormeld dossier. Raakt deze bepaling aan de strafrechtelijke beslagbevoegdheden van de GPI en OM? De steller van het ontwerp wordt verzocht dit aspect te verduidelijken. Het lijkt aangewezen het 2^e lid van §2 ook van toepassing te verklaren op §1 zodat niet alleen het gearchiveerde dossier maar ook het “levende” dossier toegankelijk is voor de gerechtelijke overheden (en de GPI) in het kader van de opsporing en vervolging van misdrijven.

23. Het ontworpen art. 14 voorziet een bijzondere regeling die de rechten van betrokkene op grond van het gegevensbeschermingsrecht beperkt. Paragraaf 1 voorziet erin het volgende: *“Het verzoek om de rechten uit te oefenen zoals bedoeld in de artikelen 14, 15, 16, 18 en 21 van Verordening (EU) 2016/679, met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de DIOB en zijn informatieleveranciers zoals bepaald in artikel 8, § 1, wordt gericht aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.”* De toevoeging *“en zijn informatieleveranciers”* is nieuw ten opzichte van de vroegere versies en is problematisch. Voor wat de informatie aangeleverd door de GPI betreft speelt immers de regeling uitgewerkt in art. 14 van de Wet Gegevensbescherming dat van toepassing is op de DIOB. Er zit dus een tegenstelling tussen het alhier ontworpen art. 14 en art. 14 WGB. Het COC verzoekt dan ook de woorden *“en zijn informatieleveranciers”* te schrappen zodat de gecreëerde ongerijmdheid wegvalt.

De betrokkenen oefenen hun rechten enkel uit ten aanzien van de gegevensverwerkingen door het DIOB. Enkel dat aspect dient in dit wetsvoorstel geregeld te worden. Daartoe voorziet dit ontwerp art. 14 in een systeem van onrechtstreekse toegang bij de GBA (het COC spreekt zich over de opportuniteit van deze keuze niet, maar verwijst naar het advies van de GBA), waarbij deze laatste dan alleen mag communiceren dat *“de nodige controles zijn uitgevoerd”*. Er wordt wel aan toegevoegd dat de GBA aan betrokkene bepaalde contextuele informatie kan verstrekken (ontworpen art. 14 §1, 3^e lid).

De uitoefening van de rechten van een betrokkene ten aanzien van de GPI wordt geregeld door de artikelen 41 en 42 WGB. Daarin wordt evenzeer voorzien in een systeem van onrechtstreekse toegang bij het COC. Sedert 1 september 2018 heeft het COC op die manier reeds meer dan 500 dossiers

behandeld. Het COC mag evenwel niet op eigen initiatief bepaalde contextuele informatie verstrekken (cf. art. 42, 3^e en 4^e lid), vermits er eerst nog een Koninklijk besluit dient genomen te worden dat moet bepalen welke categorieën van contextuele informatie kan meegedeeld worden. Dit KB is er nog steeds niet zodat het COC zich sinds 1 september 2018 (datum van inwerkingtreding van de WGB) genoodzaakt ziet haar communicatie aan de verzoeker/betrokkene te beperken tot de mededeling dat *"de nodige verificaties zijn verricht"*. Een en ander zeer dikwijls tot grote frustratie van betrokkene.

Met de alhier ontworpen regeling zou de GBA evenwel, daar waar ten aanzien van een betrokkene het COC geen contextuele informatie kan verstrekken, wel contextuele informatie kunnen verstrekken die in oorsprong van de GPI afkomstig is. Dit moet uiteraard vermeden worden. Van zodra blijkt dat de DIOB beschikt over informatie afkomstig van de GPI dient art. 14 WGB te worden toegepast, wat betekent dat de GBA zich wendt tot het COC, één en ander conform de §§ 5 en 6. Het ontworpen art. 14 van dit wetsvoorstel doorkruist m.a.w. de toepassing van art. 14 WGB en riskeert aanleiding te geven tot verschillende antwoorden op verzoeken van een zelfde betrokkene door respectievelijk de GBA en het COC (voor zover het gaat om politionele informatie). Dit moet evident vermeden worden.

In het ontworpen art. 119 *sexies* §1 werd wel correct rekening gehouden met het artikel 14 (en 16) WGB.

Samenvattend verzoekt het COC dus enerzijds in het eerste lid van §1 de woorden *"en zijn informatieleveranciers"* te schrappen en anderzijds aan deze § 1 een lid toe te voegen dat overeenstemt met art. 42, 4^e lid WGB: *"De Koning, na advies van de bevoegde toezichthoudende autoriteit, bepaalt de categorieën van contextuele informatie die door deze toezichthoudende autoriteit aan de betrokkene kunnen worden medegedeeld"*.

24. De geheimhoudingsclausule van het ontworpen artikel 16 kan evenmin gelden ten aanzien van de toezichthoudende autoriteiten. Zo is het duidelijk dat een gedetacheerd lid van de GPI, die daardoor een gedetacheerd personeelslid van de DIOB is geworden, zich niet kan of zou kunnen mogen beroepen op dat geheim in het kader van onderzoeken en controles die door het Controleorgaan worden gevoerd. Het zelfde geldt overigens voor de andere toezichthoudende autoriteiten. Het artikel moet dan ook geamendeerd worden in de volgende zin: *"Buiten het geval waarin ze worden opgeroepen om in rechte te getuigen in strafzaken, of voor een parlementaire onderzoekscommissie of ten aanzien van de bevoegde toezichthoudende autoriteit in het kader van de uitoefening van hun opdrachten, zijn de directeur, gedetacheerde ambtenaren en verbindingsmagistraten en de personeelsleden van de DIOB gebonden door het beroepsgeheim en mogen ze aan geen enkele persoon of autoriteit gegevens bekendmaken waarvan zij bij de uitoefening van de bevoegdheden krachtens deze wet, in kennis werden gesteld. Het geheim blijft bestaan zelfs wanneer ze de DIOB hebben verlaten of de medewerking hebben stopgezet"*.

Voorts valt niet in te zien waarom de GPI, in de in §2, 1^e streepje voorziene uitzondering op de geheimhoudingsplicht van §1 van art. 16, niet werd opgenomen. Ook de GPI speelt immers een cruciale rol in de aanpak van extremisme, terrorisme en de financiering ervan, zodat het voorzien van een spontane melding vanuit de DIOB naar de GPI (of een gekozen contactpunt, bijvoorbeeld DGJ/DJSOC²² van de federale politie) aangewezen lijkt. Hetzelfde geldt voor de verzoeken vanuit de diensten naar de DIOB toe. Ook daar valt moeilijk in te zien waarom de DIOB wel moet ingaan op een informatieverzoek van de inlichtingendiensten, de CFI, het OCAD en de gerechtelijke overheden, maar de GPI dergelijk verzoek niet lijkt te kunnen doen, minstens er geen verplichting voorzien werd voor de DIOB om daaraan te voldoen. Tenzij men alle verzoeken van de GPI via het parket wil laten lopen? Dat lijkt het COC allerm minst aangewezen om efficiëntie – en capaciteitsoverwegingen.

25. §4 van het ontworpen art. 119^{ter} NGW stelt dat de burgemeester de personeelsleden aanduidt belast met het daarin voorziene integriteitsonderzoek. De ontworpen §12 voorziet dat de Koning “*de minimale modaliteiten van de risico-analyse en de voorwaarden met betrekking tot de personeelsleden belast met het integriteitsonderzoek (bepaalt)*”. Het COC stelt zich de vraag of daarmee ook de leden van de lokale politie bedoeld worden. Indien dat de bedoeling is wordt dat beter, minstens in de toelichting, met zoveel woorden gezegd. Het is immers van belang voor de politiezones om te weten dat ze daarmee kunnen worden belast, gezien de impact ervan op hun operationele capaciteit, temeer voorzien wordt in een zeer korte vervaltermijnen (in principe 30 dagen) om dat onderzoek rond te krijgen (abstractie gemaakt van de mogelijkheid om de termijn éénmaal met 30 dagen te verlengen). Dit betekent immers dat dergelijke integriteitsonderzoeken de absolute prioriteit zullen moeten krijgen met alle gevolgen van dien op de uitvoering van de andere taken van basispolitiezorg door de lokale politie (zoals lokale rechetaken, de lokale wijkwerking, enz. ...). Het komt de steller van het wetsvoorstel toe deze bijzonder strikte termijn, die bovendien een vervaltermijn is en geen ordetermijn, te heroverwegen wetende dat dergelijk onderzoek ook betrekking heeft of kan hebben op de natuurlijke of rechtspersoon die niet enkel in rechte, maar ook in feite belast zal zijn met de uitbating. Alleen al het achterhalen wie in de feiten met de uitbating belast zal zijn kan nader onderzoek en dus tijd vragen. Het Controleorgaan is van oordeel dat de voorziene termijn van 30 dagen niet realistisch is en aanleiding riskeert te geven tot fouten, onzorgvuldigheden en missers. Minstens lijkt het zeer raadzaam van deze termijn een ordetermijn te maken.

26. Voor wat het ontworpen artikel 119^{quater} §1, e) NGW betreft verwijst het Controleorgaan mutatis mutandis naar hetgeen hoger onder randnummers 9 t/m 18 werd gesteld. Ook hier is er weinig duidelijkheid nopens de categorieën van gegevens die de GPI kan overmaken aan de (diensten van de) burgemeester in het kader van het integriteitsonderzoek. Dit is in casu nog problematischer omdat,

²² De centrale directie van de bestrijding van de zware en de georganiseerde criminaliteit binnen de Algemene Directie gerechtelijke politie van de federale politie.

in de hypothese dat er geen advies gevraagd wordt aan de DIOB, wat niet verplichtend werd gemaakt, er derhalve geen *trusted third party* die het DIOB is (hoedanigheid die ook diverse malen wordt benadrukt in de toelichting²³), tussenkomt, en alle mogelijke gevoelige politionele informatie van gerechtelijke aard rechtstreeks bij de burgemeester kan binnenkomen, zonder enige filter. Daarbij komt dat de burgemeester het hoofd is van de lokale politie die onder zijn of haar gezag staat (art. 11 en 42 Wet Geïntegreerde Politie), zodat het voor een lokale politie sowieso minder evident is om bepaalde informatie te weigeren aan de burgemeester of die informatie te filteren.

Voor wat de gerechtelijke gegevens betreft wordt dan verder voorzien dat "*binnen de zonale veiligheidsraad een protocol (wordt) afgesloten over de integriteitsonderzoeken waarbij gerechtelijke gegevens kunnen worden aangewend. Dit protocol bevat ten minste een omschrijving van het materieel en territoriaal toepassingsgebied, de modaliteiten van de informatieverstrekking en –aanwending*". Wat gebeurt er indien er geen protocol wordt afgesloten? Een protocol of beter overeenkomst kan immers niet worden afgedwongen. Dan lijkt het erop dat er in die hypothese geen gerechtelijke informatie of politionele informatie van gerechtelijke aard kan meegedeeld worden, ook niet door de politiediensten. Het komt de steller van het wetsvoorstel toe deze hypothese te onderkennen.

27. In §2 van het ontworpen artikel 119quater wordt een poging ondernomen om de categorieën van persoonsgegevens die binnen dergelijk integriteitsonderzoek zullen worden verwerkt te omschrijven. Zoals gesteld onder de randnummers 9 tot en met 18 en 25 blijft dit zeer vaag: de meest belangrijke categorie, waar het in essentie in dit wetsvoorstel om draait, is immers het punt e) wat wordt omschreven als de "*financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens voor zover deze persoonsgegevens afkomstig zijn van de instanties als bedoeld in paragraaf 1.*" De gegevens van gerechtelijke politie (cf. art. 44/5 §3 WPA) die van de GPI afkomstig zijn, zijn dan wellicht te capteren onder de noemer "*gerechtelijke gegevens*"? Hoe dan ook, deze opsomming is dermate ruim dat ze niet lijkt te voldoen aan de hoger genoemde fundamentele rechtsnormen zoals vervat in het EVRM, het EU-handvest van de grondrechten, de AVG of de Grondwet.

28. Het COC wenst tot slot de aandacht van de stellers van het wetsvoorstel te wijzen op enkele kruisverwijzingen in de tekst die niet correct lijken te zijn, zoals bijvoorbeeld:

- ontworpen art. 10 §1: verwijzing naar art. 7, eerste lid moet wellicht art. 7 §1 zijn;
- ontworpen art. 11, 3^e lid, 4^o: de verwijzing naar art. 119quater, tweede lid is niet duidelijk. Tweede lid van welke paragraaf?;
- hoofdstuk 5 van titel 2 moet hoofdstuk 4 zijn en hoofdstuk 6 dient hoofdstuk 5 te zijn;

²³ Par. St., Kamer, 2019-2020, n° 1381, Memorie van Toelichting, 14: "*Aldus zal de DIOB een filter vormen tussen de verschillende informatieverstrekkennde overheden en de informatie-aanwendende overheden ... Hierdoor wordt het risico op de onwettige en onbehoorlijke verwerking van informatie (...) tot een minimum beperkt*"; Par. St., Kamer, 2019-2020, n° 1381, Memorie van Toelichting, 18: "*... Een zekere neutraliteit ten aanzien van de verzoekende overheden dringt zich op*".

- het ontworpen art. 119ter §1: de verwijzing naar "lid 4" lijkt niet correct; wellicht wordt §6, 4^e lid bedoeld;
- het ontworpen art. 119ter, §4, 2^e lid: de woorden "zijn gehouden" (Nederlandstalige versie) dienen geschrapt;
- het ontworpen art. 119quater §4, 2^e lid, 4^o: de verwijzing naar art. 119ter §6, a, b en c is niet volledig en moet zijn art. 119ter §6, 3^e lid, a), b) en c);
- het ontworpen art. 119sexies §3, 1^e lid: de verwijzing "bedoeld in het eerste lid, c)" is niet duidelijk.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politionele Informatie,

verzoekt de aanvrager gevolg te geven aan de opmerkingen onder de randnummers 9 tot en met 28;

verzoekt voor het overige rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen onder de overige randnummers;

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 15 september 2020.

Voor het Controleorgaan,

De voorzitter,

(get.) Philippe ARNOULD