

DOCTRINE

Accès des collaborateurs de l'Office des étrangers à la Banque de données Nationale Générale (BNG)

Coline Fievet¹

La Banque de données Nationale Générale (ci-après «BNG») contient l'ensemble des données recueillies dans le cadre de l'exercice des missions administratives et judiciaires de la police intégrée. La présente contribution expose les lignes directrices d'une réforme, intervenue en avril 2016, octroyant à certains collaborateurs de l'Office des étrangers un droit d'interrogation directe de la BNG. Le système est unique en ce qu'il autorise une institution non policière à consulter ces données à l'occasion des missions qu'elle poursuit. Analysant tour à tour les caractéristiques de la BNG ainsi que de son utilisation, les acteurs amenés à en user et ses finalités, le début du propos s'attache à décrypter l'outil mobilisé. Dans un second temps, l'institution qu'est l'Office des étrangers est étudiée, avant d'aborder les modalités et implications de la nouvelle mesure et d'évoquer quelques pistes de réflexion en guise de conclusion.



The Banque de données Nationale Générale (hereafter referred to as "BNG") contains a set of data collected within the framework of the exercise of administrative and judicial missions of the integrated police. This contribution exposes the guidelines of a reform, adopted in April 2016, granting certain collaborators of the Office des étrangers direct access to question the BNG. The system is unique in the fact that it authorizes an institution with no law enforcement powers to consult these data in connexion with the missions it pursues. Analyzing the characteristics of the BNG as well as its users and purposes, the beginning of this paper attempts to review the mobilized data base. Secondly, the Office des étrangers is studied, before approaching the modalities and implications of the new measure and evoking some lines of thought as a conclusion.

¹ Assistante à l'Université de Namur, chercheuse au CRIDS.



INTRODUCTION

1. La BNG recouvre l'ensemble des systèmes d'information policière, comprenant les données récoltées au niveau fédéral et local en matière judiciaire, administrative et de circulation. Le projet de consentir un droit d'accès direct aux agents de l'Office des étrangers à la BNG est discuté depuis plusieurs années². Dans sa récente note de politique générale sur l'asile et l'immigration³, Theo Francken a déclaré vouloir s'assurer qu'aucune protection en matière de séjour ne soit accordée à des criminels ou délinquants⁴. Plus encore, il souhaite donner la priorité aux retours des individus susceptibles de compromettre l'ordre public⁵. Ainsi, il précise que l'accès à la BNG «va entre autres permettre [à l'Office] de motiver les décisions de renvoi ou d'expulsion, d'interdiction d'entrée ou de refus de séjour sur la base d'infractions à l'ordre public»⁶. Quelques jours plus tard, le secrétaire d'État à l'asile et à la migration a publié un article sur son blog personnel, se réjouissant des «*zeer interessante resultaten*»⁷ obtenus à l'occasion des premières utilisations du système.

2. Présentée comme une mesure permettant un filtrage plus efficace des demandes d'asile et/ou de titres de séjour, l'interrogation directe de la banque de données de la police est aujourd'hui possible moyennant le respect de certaines conditions. Ces fonctionnaires peuvent désormais prendre connaissance d'éventuelles suspi-

cions ou condamnations pénales pour divers délits et crimes ainsi que des sanctions administratives dont ont potentiellement fait l'objet les étrangers réclamant protection ou autorisation de séjourner à l'État belge. *In fine*, l'objectif poursuivi par le législateur est que l'Office des étrangers puisse «vérifier si l'étranger ne représente pas un danger pour l'ordre public, la sécurité nationale et la tranquillité publique»⁸.

3. D'emblée, on peut être sceptique quant à la pertinence d'un accès à cette banque de données relativement opaque, au fil des ans étendu pour les administrations, et sur le manque de débat démocratique l'entourant. Dès lors, cette contribution dresse un état des lieux de la mesure envisagée, tout en évaluant les motifs. Présentant tour à tour les caractéristiques majeures de la BNG ainsi que de son utilisation, les acteurs amenés à en user et ses missions, le début du propos s'attache à décrypter l'outil mobilisé par la réforme. Dans un second temps, l'institution qu'est l'Office des étrangers est présentée, avant d'aborder les modalités et implications de la nouvelle mesure et d'évoquer quelques pistes de réflexion en guise de conclusion.

I. LA BANQUE DE DONNÉES NATIONALE GÉNÉRALE

A. Présentation générale

4. La loi sur la fonction de police⁹ pose que «les services de police peuvent traiter des infor-

² Voy. notamment, en 2012: Question n° 12610 de M. Theo Francken du 10 juillet 2012 (N), Q.R., Chambre, 2011-2012, n° C0539, p. 49, réclamant des explications à la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration sur l'avancement des initiatives en vue de soumettre un arrêté royal au Conseil des ministres en la matière.

³ Note de politique générale, Asile et Migration, *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54 0588/026, 28 novembre 2014.

⁴ Voy. notamment *ibid.*, pp. 20 et 36.

⁵ *Ibid.*, p. 36.

⁶ *Ibid.*, p. 20.

⁷ Voy. <https://theotuurt.wordpress.com/2016/12/04/ang/>.

⁸ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *M.B.*, 12 mai 2016, p. 1.

⁹ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992. Plus spécifiquement, les articles 44/1 à 44/11 forment le cadre de la gestion de l'information opérationnelle policière.



mations et des données à caractère personnel pour autant que ces dernières présentent un caractère adéquat, pertinent et non excessif au regard des finalités de police administrative et de police judiciaire pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement»¹⁰. La BNG constitue l'un des systèmes d'information policière opérationnels. Son ampleur est telle qu'aujourd'hui plus d'un citoyen sur six y serait fiché¹¹.

5. Consacrée par les articles 44/7 et suivants de la loi susmentionnée seulement depuis 2014¹², la BNG est la banque de données rassemblant toutes les informations récoltées par la police intégrée dans l'exercice de leurs missions. Elle reprend «l'ensemble des systèmes informatiques de la police intégrée, qui est destiné à soutenir les missions de police judiciaire ou administrative»¹³.

6. Dans le cadre de cette étude, c'est bien la BNG en ce qu'elle comprend les informations policières dont l'importance requiert un référencement centralisé qui est envisagée¹⁴. Cette dernière se compose notamment des données reprises dans les procès-verbaux dressés au niveau local, qui sont répertoriés dans la banque de données ISLP (*Integrated System*

for the Local Police), et des données recueillies via les procès-verbaux dressés par le fédéral, enregistrés dans la banque de données FEEDIS (*Feeding Information System*)¹⁵.

7. Initiée suite à l'affaire *Dutroux* en 1998, la création de la BNG vise à faciliter l'échange d'informations – collectées sur les citoyens – entre services policiers¹⁶. En effet, les objectifs majeurs de ce type d'enregistrement d'informations sont de coordonner les données détenues par la police à tous niveaux, en sus de vérifier les antécédents éventuels et d'identifier, avant de pouvoir poursuivre, les suspects d'infractions. En ce qu'il concerne des personnes physiques identifiées ou identifiables, le traitement de ces données sensibles doit se faire conformément à l'article 22 de notre Constitution ainsi qu'à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des données à caractère personnel¹⁷.

8. Malgré une utilisation quotidienne par les services de police, cet important outil opérationnel ne fait l'objet d'aucun droit d'accès direct pour le particulier. Ainsi, la plupart des citoyens ne connaissent pas même son existence ni la forte probabilité de s'y trouver référencé. Or, les enjeux liés à la rétention d'une telle masse de données sont sérieux, particulièrement à l'aune du durcissement sécuritaire actuel.

B. Structure du système et catégories de données enregistrées

9. L'ensemble des données accumulées lors de l'exercice des fonctions judiciaires (s'attachant à la prévention, au démantèlement et

¹⁰ *Ibid.*, art. 44/1, § 1^{er}.

¹¹ F. DUMORTIER, «La Banque de données Nationale Générale: l'œil de Sauron?», *Kairos*, avril/mai 2016, p. 10.

¹² Avant cette date, seules des directives internes et autres circulaires ministérielles en réglèrent les modalités. Depuis, le traitement des données inscrites en BNG est régi par la loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle, *M.B.*, 28 mars 2014.

¹³ Rapport annuel du Comité P de 2014, p. 97 (note bas de page n° 197).

¹⁴ Pour plus de détails, voy. V. KAISER, «La banque de donnée nationale générale et le droit d'accès indirect du citoyen aux données à caractère personnel qu'elle contient», *R.D.T.I.*, n° 43/2011, pp. 12 et s.

¹⁵ F. DUMORTIER, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 18 mars 1993.



à la diminution des activités criminelles)¹⁸ ou administratives (telles que les missions de police de la route, de police de la navigation ou encore les missions de protection)¹⁹ est susceptible de figurer dans ce système interconnecté. Pour pouvoir apparaître dans la banque de données, une information doit présenter un caractère «adéquat, pertinent et non excessif»²⁰ par rapport à ces missions.

10. Les données recueillies au sein de la BNG sont structurées en trois pôles, eux-mêmes divisés en catégories ou «entités»²¹. Le premier pôle concerne les données en matière judiciaire. Il regroupe trois sous-catégories: les «faits concrets», les «faits non concrets» et les «signalements d'enquête». Le second pôle touche aux données en matière administrative. Il contient des renseignements classés en cinq divisions: «événements», «groupements», «personnes», «phénomènes» et «lieux». Le troisième pôle est relatif à la circulation et rassemble les données relatives aux accidents et infractions traitées par la police de la route et des chemins de fer²².

11. Y est contenu tout renseignement sur des infractions et/ou des troubles à l'ordre public, sans être précisément déterminé par la loi. Le spectre de l'information est très large. Ainsi, les agents sont obligés d'inclure les informations relatives aux individus reconnus coupables d'une infraction pénale, au même titre que celles concernant une suspicion

d'infraction administrative, ou encore celles au sujet de «personnes susceptibles de porter atteinte aux personnes ou aux biens mobiliers et immobiliers»²³. Notons que l'inscription en BNG de données relatives à un mineur de plus de 14 ans ne requiert pas l'autorisation d'un magistrat²⁴.

12. Concrètement, imaginons que la police soit contactée suite à une tentative de cambriolage chez un particulier. De retour au commissariat, l'agent en dresse le procès-verbal sur son ordinateur. Une fois les renseignements consignés dans ce document, un supérieur va en contrôler la qualité puis transmettre l'information au gestionnaire fonctionnel²⁵ qui validera son enregistrement dans la BNG. Afin de garantir que les données contenues au sein de la banque nationale soient pertinentes, seules les informations d'une certaine importance opérationnelle y sont normalement relayées²⁶. En effet, «le critère de référence quant à la collecte et au traitement d'une information est l'intérêt concret que cette information présente pour l'exécution des missions de police [...]»²⁷.

13. En décembre 2007, la BNG comptait à son actif pas moins de 12.359.250 faits concrets enregistrés, 2.077.099 données concernant les véhicules, près de 50.00 relatives à des enquêtes ou encore 1.745.208 entités dans la catégorie «personnes». Précisons qu'il n'est pas ici question d'autant de personnes particulières fichées, un même individu pouvant être enregistré pour plusieurs faits distincts. De plus, ces «personnes» peuvent aussi bien

¹⁸ Voy. pour plus d'informations, le site de la police fédérale : <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/police-judiciaire-federale>.

¹⁹ *Ibid.* : <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/police-administrative>.

²⁰ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *op. cit.*, art. 44/1, § 1^{er}.

²¹ Ces informations ont été recueillies lors d'un entretien réalisé avec M. Stéphan Adam, chef de section, Direction de Coordination et d'Appui de la zone de Namur (SICAD/CIA), réalisé le 30 janvier 2017.

²² *Ibid.*

²³ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *op. cit.*, art. 44/5, § 1^{er}, 4^o.

²⁴ *Ibid.*, art. 44/7, al. 2.

²⁵ Gestionnaire fonctionnel ou, localement, CIA (Carrefour d'information d'Arrondissement).

²⁶ V. KAISER, *op. cit.*, p. 12.

²⁷ Directive commune MFO-3 du 14 juin 2002 des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative, *M.B.*, 18 juin 2002, point 2.3, p. 3.



être coupables que suspectes ou personnes disparues, notamment²⁸. Depuis lors, ces chiffres ont augmenté puisqu'il y a 5 ans « 1.769.439 personnes y figuraient »²⁹, ce qui représente plus de 15 % de la population.

14. La centralisation progressive des informations via un flux, supposément, « contribue à une meilleure coordination et accroît les possibilités de contrôle, mais cela offre également la possibilité de corriger des données (gestion uniforme, application de règles de ventilation, plaintes vie privée, etc.) »³⁰. Ces motivations rencontrent cependant divers écueils dans la pratique, quant à la qualité des données intégrées. D'abord, la non-transmission d'informations étant punissable pénalement³¹, on peut penser, au vu du nombre de données y reprises, que toutes ne sont pas nécessairement pertinentes pour l'exercice des missions de police. C'est à l'agent que « revient la responsabilité d'évaluer si celles-ci sont proportionnelles au but poursuivi »³². Ensuite, des informations non vérifiables – des rumeurs sur une certaine affiliation politique, par exemple – peuvent figurer en BNG. Enfin, la gestion de l'information s'y trouvant, notamment des données obsolètes ou incorrectes, interpelle.

C. Accès à la BNG

15. Sont reprises dans la BNG des données sous forme d'indications, équivalant parfois plutôt à un référencement. Certaines infor-

mations sont même protégées et accessibles uniquement à un cercle restreint de personnes, comme celles relatives à des enquêtes impliquant des policiers infiltrés notamment³³. *De facto*, « elle ne permet pas l'accès à toutes les informations détenues par tous les services de police du Royaume mais [...] permet par conséquent de mettre les policiers en contact »³⁴. Une fois les informations de base – comme les coordonnées de la personne concernée par un procès-verbal, le numéro ou la date de celui-ci – consultées, il est possible de contacter le service de police compétent afin d'obtenir les compléments d'information utiles³⁵. Les accès directs à ces données consolidées varient suivant le type d'accréditation dont la personne interrogeant la BNG dispose. Partant, il existe plusieurs profils d'exploitation de la BNG, allant d'un accès limité à un profil d'exploitation avancé. Un agent de quartier ou de police secours bénéficie d'un accès plus restreint, tandis que les enquêteurs ont des possibilités étendues de consultation³⁶.

16. En ce qui concerne la manière de consulter la BNG, deux méthodes principales sont utilisées par les agents de police. La première application, dite « BNG-contrôle », est un logiciel de contrôle qui autorise l'accès aux informations de base concernant une situation ou un individu particulier. La seconde forme de consultation, dite « BNG-consultation », est une application permettant d'accéder à des informations complémentaires relativement aux catégories de données enregistrées. Pratiquement, il est nécessaire de s'enregistrer via son *login* puis d'introduire le motif de la consultation. Précisons qu'il est néanmoins possible d'accéder à la BNG sans motiver sa consultation, sous réserve de s'exposer à un

²⁸ La loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière, *op. cit.* prévoit en son article 12 que des données relatives aux témoins et victimes d'un fait pénal peuvent également être enregistrées en BNG.

²⁹ F. DUMORTIER, *op. cit.*, p. 10.

³⁰ Rapport annuel du Comité P de 2007, p. 36.

³¹ Directive commune MFO-3 du 14 juin 2002 des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative, *op. cit.*, point 1.1.1, p. 2.

³² F. DUMORTIER, *op. cit.*, p. 11.

³³ Entretien réalisé avec M. Stéphan Adam, *op. cit.*

³⁴ V. KAISER, *op. cit.*, p. 13.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Entretien réalisé avec M. Stéphan Adam, *op. cit.*



contrôle *a posteriori* de la part du gestionnaire fonctionnel³⁷. Toute consultation de la BNG est, de plus, enregistrée et il est possible d'en retrouver l'origine en traçant le *login* personnel utilisé. La journalisation des accès est assurée sans limite dans le temps³⁸.

17. D'autres institutions, telles que les services de police étrangers, les services de renseignement étrangers et les organes étrangers chargés de l'analyse de la menace, les autorités judiciaires, la Commission permanente de la police locale, la Direction générale des établissements pénitentiaires et les établissements pénitentiaires, le ministère public, la Cellule de traitement des informations financières ou les services d'enquête et recherche de l'Administration générale des douanes et accises³⁹, peuvent se voir communiquer voire accéder directement aux informations présentes dans la BNG. Cette utilisation des données présentes en BNG doit, en principe, se faire uniquement dans le cadre de leurs missions et sur la base du « besoin d'en connaître » ou « need to know ».

18. Le respect effectif de cette condition de « besoin d'en connaître » est à géométrie variable. Des abus, concernant aussi bien des citoyens que des policiers, ont été recensés. À cet égard, il est éclairant de préciser que les allégations d'accès illégitimes aux bases de données policières sont les plus nombreuses en matière d'atteinte à la vie privée⁴⁰. Le Comité P, chargé du contrôle des services de police, a d'ailleurs identifié dans son rapport annuel de 2013 que la BNG est la troisième banque de données la plus consultée irrégulièrement⁴¹. De plus, « sur les 126 allégations

d'accès illégitimes aux bases de données, seules 12 (9,52%) se situent dans le cadre de l'exécution de missions de police » et de poursuivre que « les allégations quant à des accès illégitimes à des bases de données concernent 130 membres du personnel. Dans 51,59% des cas, un dysfonctionnement a été établi de manière formelle à leur rencontre »⁴².

19. L'accès des citoyens à la banque de données est, quant à lui, indirect. Comme le prévoit la loi vie privée⁴³, ils exercent leur droit de consulter, modifier ou supprimer les informations les concernant par l'intermédiaire de la Commission de la protection de la vie privée, qui prend directement contact avec le responsable de traitement. Le droit d'accès indirect « signifie que le citoyen doit impérativement s'adresser à la Commission de la protection de la vie privée qui y accédera en son nom et pour son compte »⁴⁴. Les modalités de cette option sont réglées par une circulaire ministérielle de 2013⁴⁵. Trois axes de vérification sont privilégiés : le contrôle du besoin opérationnel policier, le suivi des règles en matière d'enregistrement ainsi que le respect des délais de conservation. L'objectif du contrôle effectué est « de vérifier la conformité de l'enregistrement des données à caractère personnel et informations dans cette banque de données au regard de la loi sur la fonction de police et de la loi vie privée »⁴⁶.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *op. cit.*, art. 44/11/3ter.

⁴⁰ Rapport annuel du Comité P de 2013, p. 36.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, p. 37.

⁴³ Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *op. cit.*, art. 13.

⁴⁴ V. KAISER, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁵ Circulaire ministérielle du 15 octobre 2013, directive commune des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative aux règles de procédure à suivre par les services de police dans le cadre de l'accès indirect aux données à caractère personnel qu'ils traitent dans la banque de données nationale générale dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire et administrative, *M.B.*, 19 décembre 2013.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 3.



20. Une procédure formaliste matérialise la concrétisation de ce droit. Tout d'abord, le particulier doit adresser une demande datée et signée mentionnant nom, prénom, date de naissance, nationalité et photocopie de document d'identité. Ensuite, le contenu de la demande doit s'étendre sur tout élément pertinent ainsi que l'autorité concernée. Finalement, est communiqué à la personne intéressée qu'«il a été procédé aux vérifications nécessaires»⁴⁷. Ces éléments ne font que renforcer le caractère obscur de cette banque de données.

21. Bien qu'il vise à assurer une discrétion nécessaire à l'exécution des missions de police, ce droit est encore moins connu que la BNG elle-même pour la plupart des citoyens. On peut regretter le poids accordé à la confidentialité face à la nécessité pour chaque citoyen, de connaître des informations à caractère personnel détenues à son sujet. Il est, de plus, peu fait usage de ce droit d'accès indirect⁴⁸.

D. Fiabilité et contrôle des données

22. La loi sur la fonction de police prévoit que les informations relatives aux missions de police administrative sont traitées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. En ce qui concerne les missions de police judiciaire, le responsable est le ministre de la Justice. Les informations voyageant au travers d'un flux automatique de données, il est nécessaire d'en vérifier l'exactitude à plusieurs niveaux. Sur le terrain, chaque zone de police est «unité responsable»⁴⁹ de la fiabilité et du contrôle des données qu'elle détient. Un gestionnaire fonctionnel y est désigné afin d'assurer ces missions. Par zone d'arrondissement judiciaire, il existe un Centre d'Information d'Arrondisse-

ment (CIA), chargé de vérifier la qualité et la saisie correcte des données en seconde ligne, avant de valider leur montée en BNG. Globalement, le traitement des données est contrôlé par l'Organe de contrôle de l'information policière⁵⁰, qui dépend de la Commission de la protection de la vie privée. Il est «particulièrement chargé de contrôler le respect des règles d'accès direct à la BNG et d'interrogation directe de celle-ci, ainsi que le respect par l'ensemble des membres des services de police de l'obligation [...] d'alimenter cette banque de données»⁵¹. Composé d'un membre de la Commission, d'agents de la police locale et fédérale, d'experts et d'un magistrat, ce dernier exerce ses missions en toute indépendance via des enquêtes de fonctionnement.

23. La fiabilité des données répertoriées doit être assurée par service de police, qui veille normalement à leur mise à jour en cas d'informations nouvelles ou d'erreurs matérielles ainsi qu'à leur suppression dans l'hypothèse où elles ne respecteraient plus les règles en matière de conservation ou d'enregistrement ou ne répondraient plus au besoin opérationnel dans le cadre des missions de la police⁵². Aucune procédure automatique de suppression des données n'est prévue.

24. Ces quelques garanties doivent cependant être mises en balance avec les réalités de la pratique. Ainsi, les services de police dénoncent «une pénurie criante de moyens et

⁴⁷ Entretien réalisé avec M. Stéphan Adam, *op. cit.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Prévu par l'article 36ter de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *op. cit.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Circulaire ministérielle du 15 octobre 2013, directive commune des ministres de la Justice et de l'Intérieur relative aux règles de procédure à suivre par les services de police dans le cadre de l'accès indirect aux données à caractère personnel qu'ils traitent dans la banque de données nationale générale dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire et administrative, *op. cit.*, p. 4.



d'effectifs»⁵³ en vue d'améliorer la qualité des données stockées en BNG et le traitement de celles-ci.

E. Conservation des données

25. Les données présentes dans la BNG doivent être conservées selon le principe de finalité, c'est-à-dire uniquement pour des finalités de police administrative ou judiciaire précises et légitimes. Elles ne peuvent être stockées que pendant la période où elles s'avèrent nécessaires à l'exercice de ses missions par la police et doivent être archivées lorsqu'elles présentent un caractère non adéquat, non pertinent ou excessif⁵⁴. Pourtant, la loi sur la fonction de police prévoit des délais d'accessibilité étendus. La plupart des données relatives aux missions de police administrative sont consultables pendant 5 ans à partir du jour de leur enregistrement. Les délais pour les données relatives aux missions de police judiciaire varient, quant à eux, jusqu'à 30 ans en ce qui concerne les crimes. À l'issue de ces délais, les données ne sont cependant pas effacées mais conservées en tant qu'archives. En cas d'acquittement ou de modification des circonstances ayant mené à l'enregistrement, il est nécessaire que les agents de police effacent ou mettent à jour eux-mêmes les données, en l'absence d'une procédure automatisée. Si cette modification fait défaut, la personne intéressée ne dispose d'aucune possibilité de recours.

26. Le délai d'archivage est de trente ans pour les informations traitées à des fins de missions de police judiciaire ou administrative.

⁵³ L. LEMMENS, K. MEES, «La réforme de la Banque de données nationale générale est reportée pour des raisons d'économies», *Actualités Pol Info*, 11 mai 2016, disponible à l'adresse: <http://www.polinfo.be/NewsView.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300424301&lang=fr>.

⁵⁴ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *op. cit.*, art. 44/9.

Bien que les données soient automatiquement effacées à l'issue de ce délai⁵⁵, on peut critiquer la longueur de cette période de rétention. N'excède-t-elle pas, dans certains cas, la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles les informations ont été récoltées?

F. Sécurité du système

27. La sécurité de ce système interconnecté est supposément assurée par différentes mesures. Tout d'abord, la BNG n'est accessible qu'en interne, sur un réseau privé. Ensuite, seuls les policiers habilités par leur supérieur hiérarchique ont la possibilité de la consulter, dans le cadre strict de leurs missions. On l'a vu, à chaque consultation s'applique le principe du «besoin d'en connaître», les circonscrivant aux seuls besoins de police judiciaire et administrative. Toute interrogation est également tracée et enregistrée via le profil personnel de l'agent concerné⁵⁶. Les agents sont susceptibles de devoir s'expliquer de leurs consultations lors du contrôle effectué par les gestionnaires fonctionnels. Ils sont, assez logiquement, tenus de respecter le secret professionnel et doivent avoir suivi une formation préalable à l'utilisation de la BNG. Les directeurs et chefs de corps sont chargés de contrôler l'application effective de ces balises.

28. Un conseiller en sécurité et en protection de la vie privée doit, enfin, être désigné au sein de chaque zone de police et de chaque direction de la police fédérale⁵⁷. Le conseiller en sécurité a pour missions de fournir des avis qualifiés sur la sécurisation des données et des informations personnelles ainsi que sur leur traitement, d'établir, de mettre en œuvre, de mettre à jour et de contrôler la politique de

⁵⁵ *Ibid.*, art. 44/10, § 1^{er}.

⁵⁶ V. KAISER, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁷ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *op. cit.*, art. 44/3.



sécurisation et exécuter d'autres missions relatives à la sécurisation.

29. La manière dont le stockage des données et leur traitement sont organisés renforce l'opacité du système. Ainsi, le pouvoir accordé aux policiers en matière de collecte de données à caractère personnel est très étendu. La Ligue des droits de l'homme et son pendant néerlandophone ont d'ailleurs introduit un recours devant la Cour constitutionnelle contre la loi sur la gestion de l'information policière en 2014. Elles pointaient notamment du doigt l'absence de suppression automatique des données concernant les personnes acquittées, mais aussi la carence de cadre légal entourant le stockage des informations relevant des missions de police administrative, la composition floue de l'Organe de contrôle de l'information policière, l'imprécision du concept de « nuisance » autorisant la collecte de données, le manque de contrôle sur la conservation et la destruction des données, les possibilités d'enregistrement de données relatives à des mineurs d'âge, jugées excessives, et une période de rétention trop longue. La Cour a rendu, le 14 juillet dernier, un arrêt confirmant la constitutionnalité de la loi sur la gestion de l'information policière⁵⁸. En effet, elle s'est limitée à insister sur la nécessité d'effacer immédiatement les données devenues inutiles ou ayant dépassé le délai de conservation. Précisant pourtant qu'une attention particulière doit être portée à l'âge des intéressés et à leur réintégration dans la société, la haute juridiction a validé la détention de données relatives aux mineurs. Elle s'est contentée d'annuler partiellement les dispositions concernant l'Organe de contrôle, jugeant que la composition de celui-ci devait être exprimée clairement.

II. L'OFFICE DES ÉTRANGERS : ADMINISTRATION DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES

30. L'Office des étrangers est la direction générale du Service public fédéral Intérieur en charge de « la gestion des flux migratoires en collaboration avec différents partenaires »⁵⁹. Il s'occupe de la circulation et du séjour des personnes d'origine étrangère en Belgique, en prenant des décisions relatives à l'accès au territoire, à l'établissement, au séjour et à l'éloignement de celles-ci⁶⁰. Instance collaborative, l'Office travaille notamment avec les acteurs de terrain tels que la police fédérale, les administrations communales, le Parquet ou encore le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

31. Concrètement, l'administration traite principalement des demandes de visas, des séjours de courte durée et des longs séjours. Elle assure l'enregistrement des demandes d'asile sur le territoire belge ainsi que les retours volontaires ou l'éloignement d'individus en séjour irrégulier. Dans l'exercice de ses missions, elle applique surtout la loi du 12 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers⁶¹ ainsi que son arrêté royal d'exécution datant du 8 octobre 1981⁶².

32. L'Office est structuré autour d'un directeur général en cinq directions distinctes⁶³, caractérisées par les matières pratiquées : une

⁵⁹ Voy. la description sur le site du SPF Intérieur, à l'adresse : <https://ibz.be/fr/office-des-etrangers>.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Loi du 12 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

⁶² Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 27 octobre 1981.

⁶³ Voy. l'organigramme consultable à l'adresse : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/_Organigramme_DOFl.pdf.

⁵⁸ C. const., 14 juillet 2016, n° 108/2016.



DOCTRINE

direction « contrôle intérieur et frontières », une direction « asile », une direction « accès et séjour », une direction « séjour exceptionnel », une direction « suivi et appui » et une direction « services logistiques ». Son siège central est situé à Bruxelles mais certains fonctionnaires sont délocalisés au sein de centres fermés. En 2010, il comptait déjà « plus de 1.800 collaborateurs répartis entre les services centraux à Bruxelles (933 personnes) et cinq centres de détention (834 personnes) »⁶⁴.

33. La direction « contrôle intérieur et frontières » coordonne les contrôles en matière d'accès aux postes frontières Schengen mais aussi le suivi des personnes en situation illégale sur notre territoire. L'enregistrement des demandes d'asile introduites par les personnes étrangères incombe à la direction « asile ». Lorsque la Belgique est le pays responsable du traitement de la demande⁶⁵, les collaborateurs conduisent des entretiens avant de rendre une décision sur le fond. Cette même direction comprend une section réservée aux demandes des mineurs. La direction « accès et séjour », quant à elle, examine les demandes de séjour. En ce qui concerne les courts séjours, elle délivre des visas Schengen pour visites familiales ou médicales, tourisme ou voyages d'affaires. Pour les longs séjours, elle accorde des titres aux étudiants, travailleurs et personnes pouvant bénéficier du regroupement familial. En revanche, c'est la direction « séjour exceptionnel » qui traite des demandes d'autorisation de séjour humanitaire pour raisons exceptionnelles⁶⁶ et des demandes d'autorisation de

séjour dit « médical », en cas de circonstances médicales personnelles atteignant un niveau de gravité important⁶⁷. Les deux directions restantes ont un rôle de soutien plutôt administratif et logistique⁶⁸.

34. Les décisions que l'Office est amené à prendre sont supposées réunir plusieurs spécificités⁶⁹. Elles doivent tout d'abord être individualisées, examinant chaque demande de manière particulière. Elles doivent intervenir dans un délai bref et être objectives; c'est-à-dire libres de tout biais. Ensuite, il est important qu'elles soient appropriées et légalement correctes, motivées en droit comme en fait. Enfin, les collaborateurs veillent à la transparence de leurs décisions.

III. AUTORISATION DE CONSULTATION DE LA BNG DÉVOLUE À CERTAINS COLLABORATEURS DE L'OE

A. Un accès à la BNG étendu

35. On l'a vu, la BNG est directement accessible à toute une série d'institutions et administrations comme la Commission permanente de la police locale ou la Cellule de traitement des informations financières. Les collaborateurs de l'Office des étrangers peuvent désormais, dans le cadre de l'exercice de leurs missions – lors de l'examen d'une demande d'asile par exemple –, interroger de manière directe la BNG. Selon les ministres Jambon, Geens et Francken, il en va d'une condition *sine qua non* pour remplir leurs objectifs et fonctions découlant du système

⁶⁴ Brochure « Belgique et Migration » de l'Office des étrangers, août 2010, p. 3, disponible à l'adresse: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/2012_FR_Belgique-et-migration_OE.pdf.

⁶⁵ Suivant le principe de la responsabilité du premier pays d'accueil.

⁶⁶ Appelées demandes « 9bis » en référence à l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 qui régit cette délicate question.

⁶⁷ Appelées demandes « 9ter » pour la même raison.

⁶⁸ Voy. le descriptif complet des compétences dévolues aux différentes directions de l'Office des étrangers à l'adresse: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Apropos/Pages/Competences.aspx>.

⁶⁹ Pour de plus amples informations, voy.: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Apropos/Pages/AproposdelOE.aspx>.



d'information Schengen II (SIS II)⁷⁰ ainsi que de l'application de la loi du 15 décembre 1980⁷¹. En lien avec cette dernière, la genèse de la réforme entend donner toute chance à l'administration de vérifier si l'étranger ne constitue pas un danger pour l'ordre public et l'intégrité de notre Nation⁷². Ainsi, ses agents peuvent désormais connaître d'éventuels soupçons ou condamnations pénales avérées et des sanctions administratives dont ont éventuellement fait l'objet les étrangers réclamant protection ou accueil à l'État belge.

36. Rappelons que le principe de finalité⁷³ «impose au responsable du traitement de ne collecter des données que pour une ou des finalités déterminées, explicites et légitimes et de ne traiter les données ainsi collectées que de manière compatible avec ces finalités»⁷⁴. Les objectifs mis en avant dans le cadre de la réforme se résument en une optimisation des missions de l'Office, au travers de l'appréciation de la dangerosité des individus et d'une objectivation de la prise de décision.

⁷⁰ Voy. art. 24 du règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *J.O.C.E.*, L 381, 28 décembre 2006, p. 14.

⁷¹ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour et l'établissement et l'éloignement des étrangers, *op. cit.*

⁷² Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, p. 2.

⁷³ Garanti par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *op. cit.*, art. 4, § 1^{er}, 2^o.

⁷⁴ Avis n° 44/2016 du 8 août 2016 de la Commission de la protection de la vie privée concernant un protocole d'accord entre l'Office des étrangers et la police fédérale relatif à la mise en place et aux modalités de l'interrogation directe de la banque de données nationale générale par l'Office des étrangers en application de l'article 44/11/12, § 1^{er}, 2^o, de la loi sur la fonction de police, p. 3.

37. Sont cités comme exemples d'éléments touchant à la sécurité, la tranquillité ou l'ordre public et devant être pris en compte dans les décisions «toute décision qui figure au dossier et qui comporte une motivation d'ordre public; tout fait grave ayant résulté en une condamnation ou pourrait y conduire; flagrant délit de fait grave; faits graves avoués par la personne concernée; avis de recherche, mandat d'amener ou mandat d'arrêt; ces mêmes faits graves pour lesquels une enquête ou une procédure pénale est en cours; les faits graves condamnés à l'étranger pour autant que l'information disponible soit concluante»⁷⁵.

B. Cadre légal

38. Suivant le prescrit de son article 44/11/12, § 1^{er}, 2^o, de la loi sur la fonction de police, cette nouvelle prérogative a donc été modalisée par l'arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale⁷⁶.

39. En son article 44/11/12, § 2, la loi sur la fonction de police établit une liste minimale des différentes modalités devant être rencontrées par arrêté royal. Elles comprennent le besoin d'en connaître, les catégories de membres du personnel qui, relativement à l'exécution de leurs missions, disposent d'un accès direct ou d'une possibilité d'interroger directement la BNG, les traitements automatisés qui sont effectués sur la base des données et informations de la BNG, mais aussi l'obligation du respect du secret professionnel pour

⁷⁵ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁶ Arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *M.B.*, 12 mai 2016.



toute personne prenant connaissance de manière directe ou indirecte des données de la BNG, les mesures de sécurité (sécurisation des infrastructures et réseaux ainsi que journalisation de chaque transaction et conservation de ces données pendant dix ans minimum), l'obligation de suivre une formation préalable à l'obtention de l'accès direct ou du droit à l'interrogation directe et, enfin, depuis 2016, l'évaluation de la fiabilité, du milieu et des antécédents des membres du personnel bénéficiant d'une autorisation d'accès direct à la BNG.

40. Comme imposé par l'arrêté royal, la direction qui gère les accès à la BNG et le directeur général de l'Office se sont accordés sur un protocole⁷⁷, en août dernier, afin de régler divers aspects de la réforme, telles les modalités concernant l'enquête de milieu et d'antécédents du personnel de l'Office désigné, les modalités techniques et fonctionnelles de l'interrogation directe, les mesures de sécurisation ou bien les règles applicables à la formation des agents. Le contenu de ce protocole d'accord reste confidentiel mais il est possible de tirer certains enseignements de l'avis ayant été rendu par la Commission de la protection de la vie privée au sujet de son projet⁷⁸. Après avoir analysé, sur le fond, le respect des principes de finalité, proportionnalité et sécurité de l'information, la Commission a rendu un avis positif, épinglant déjà la volonté des signataires de se mettre directement en conformité avec le nouveau règlement européen en

matière de protection des données à caractère personnel⁷⁹.

41. L'arrêté royal⁸⁰ et le protocole d'accord qui en résulte dressent le cadre opérationnel de l'interrogation directe, par les agents de l'Office, de la BNG. Plusieurs lignes de force semblent s'en dégager. Tout d'abord, la consultation est strictement restreinte aux informations utiles à l'exercice des missions de l'Office prenant source dans les bases légales européenne et belge susmentionnées. Il s'agit, de plus, d'une interrogation précise, ayant lieu à un moment déterminé. Au besoin, le Parquet peut être contacté pour obtenir des informations supplémentaires. Ensuite, l'objet de la démarche portant sur de sensibles données à caractère personnel, les obligations instaurées par la loi relative à la protection de la vie privée à l'égard de telles données⁸¹ doivent être respectées. Il convient aussi de noter qu'il est question d'une possibilité d'interrogation du fichier informatique, ne pouvant en aucun cas s'analyser en un droit de rectifier ou modifier celui-ci. Enfin, seul un nombre limité de collaborateurs est autorisé à accéder directement à la BNG. Ces diverses garanties viennent *a priori* limiter la marge de manœuvre des collaborateurs dans l'exercice de cette intrusive prérogative.

⁷⁷ Un protocole d'accord est un document établi entre plusieurs parties et n'obéissant à aucun critère de validité formel. En l'occurrence, le contenu de ce document est confidentiel.

⁷⁸ Avis n° 44/2016 du 8 août 2016 de la Commission de la protection de la vie privée concernant un protocole d'accord entre l'Office des étrangers et la police fédérale relatif à la mise en place et aux modalités de l'interrogation directe de la banque de données nationale générale par l'Office des étrangers en application de l'article 44/11/12, § 1^{er}, 2^o, de la loi sur la fonction de police, *op. cit.*

⁷⁹ 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, *J.O.U.E.*, 4 mai 2016 ou règlement général sur la protection des données.

⁸⁰ Arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*

⁸¹ Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *op. cit.*



C. Champ d'application de l'interrogation directe

42. Une triple limite est posée à l'interrogation directe: seuls les officiers désignés de manière individuelle par le directeur général (limite personnelle) sont autorisés à accéder à la banque de données dans le cadre de leurs missions (limite fonctionnelle), en raison du besoin qu'ils ont d'en connaître (principe du «need to know») ⁸².

43. Chaque membre du personnel fait l'objet d'une évaluation individuelle de fiabilité, de milieu et d'antécédents avant toute délivrance d'autorisation. Une liste des personnes nommées est maintenue à jour. Elle contient particulièrement les nom, prénom, date de naissance et grade de l'individu, avec la raison justifiant l'accès ⁸³. Sa communication à la Direction générale de la gestion des ressources et de l'information de la police fédérale ainsi qu'à la Commission de la protection de la vie privée doit être assurée. Il est attendu que les agents respectent la confidentialité et fassent preuve de réserve en lien avec les données consultées ⁸⁴. Le protocole d'accord entend soumettre les agents autorisés à interroger la BNG à l'obligation de signer «une déclaration écrite attirant leur attention sur la confidentialité des

données et informations obtenues grâce à l'interrogation directe de la BNG» ⁸⁵.

44. Pour ce qui est de la proportionnalité, il est nécessaire que les données à caractère personnel recueillies soient adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles seront traitées ⁸⁶. Cette exigence implique que le gestionnaire du traitement des données choisisse la voie la moins attentatoire à la vie privée des individus concernés. Un certain équilibre doit exister entre l'ingérence dans la vie privée des personnes et l'utilité du traitement. Le protocole d'accord précise, à cet égard, que l'Office «s'engage à n'utiliser les informations obtenues après l'interrogation de la BNG, du ministère public, de la Direction générale de la police administrative ou encore de la Direction des opérations de police administrative [...] que dans le cadre des missions légales qui l'y autorisent» ⁸⁷.

45. La personnalisation des consultations effectuées par les agents via l'identification de leur station de travail est également garantie ⁸⁸.

⁸² Arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, art. 2.

⁸³ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, pp. 2 et s.

⁸⁴ Arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, art. 3.

⁸⁵ Avis n° 44/2016 du 8 août 2016 de la Commission de la protection de la vie privée concernant un protocole d'accord entre l'Office des étrangers et la police fédérale relatif à la mise en place et aux modalités de l'interrogation directe de la banque de données nationale générale par l'Office des étrangers en application de l'article 44/11/12, § 1^{er}, 2^o, de la loi sur la fonction de police, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁶ Voy. loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *op. cit.*, art. 4, § 1^{er}, 3^o.

⁸⁷ Avis n° 44/2016 du 8 août 2016 de la Commission de la protection de la vie privée concernant un protocole d'accord entre l'Office des étrangers et la police fédérale relatif à la mise en place et aux modalités de l'interrogation directe de la banque de données nationale générale par l'Office des étrangers en application de l'article 44/11/12, § 1^{er}, 2^o, de la loi sur la fonction de police, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁸ Arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, art. 6.



Les postes sont sécurisés et le besoin de connaître des données contrôlé. Ainsi, un accès direct n'est justifiable qu'en cas de besoin afin d'appliquer les dispositions européennes sur le système SIS II ou de vérifier la dangerosité d'un individu étranger en application de la loi du 15 décembre 1980. Le troisième paragraphe de l'article insiste sur la motivation de chaque consultation, qui doit être précisée par le collaborateur.

46. Le champ matériel de l'interrogation directe est limité⁸⁹. Une fois en possession d'informations pouvant identifier la personne au sujet de laquelle la BNG est interrogée, l'arrêté royal avance que plusieurs types de données peuvent être consultés. Comme évoqué précédemment, ce dispositif peut s'appliquer aussi bien aux données de police judiciaire qu'à celles recouvrées en matière de police administrative. À l'égard de la première catégorie de données, l'Office a intérêt à être informé des personnes suspectes aussi bien que condamnées pour infractions pénales. On peut penser à l'exemple d'une personne suspectée de faire partie d'un réseau de criminalité organisée ou bien à une autre qui aurait été condamnée pour coups et blessures. Le degré de dangerosité de l'individu pour la paix et la sécurité publiques doit être évalué en fonction des circonstances de fait liées à chaque situation. Les qualifications retenues par les services policiers sont également disponibles. Des informations liées aux personnes disparues peuvent, dans certains cas, également se révéler intéressantes. Une étroite collaboration avec les Parquets compétents est cruciale afin d'évaluer au mieux la menace encourue. En sus de ces informations, les données relatives aux sanctions administratives communales peuvent s'avérer utiles afin de rendre une

décision en toute connaissance de cause⁹⁰. En ce qui concerne les données en matière de police administrative, le «need to know» des membres du personnel de l'Office est susceptible de porter notamment sur les personnes impliquées dans des phénomènes de police administrative, les personnes appartenant à un groupement national ou international, celles susceptibles de porter atteinte aux personnes ou aux biens, celles en séjour illégal sur le territoire ou bien celles enregistrées pour un fait infractionnel commis à l'encontre du maintien de l'ordre public. Il s'agit, par exemple, du cas d'une personne qui aurait commis incivilités ou infractions en marge d'une manifestation⁹¹.

47. Est interdite toute communication de données issues de la BNG aux autorités non légalement habilitées à en connaître⁹². Le Commissariat général aux réfugiés et apatrides, notamment, en tant qu'instance d'asile centrale du Royaume, bénéficie de l'autorisation de se faire communiquer toute information pertinente au bon exercice de ses missions⁹³. Le partage d'informations, au sein de l'administration, entre agents chargés de différents volets d'un même dossier pour lequel des données BNG sont utilisables est, par contre, autorisé largement. Partant, les différentes directions habilitées peuvent échanger des détails issus de la banque de données entre elles.

⁸⁹ *Ibid.*, art. 4.

⁹⁰ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, pp. 2 et s.

⁹¹ *Ibid.*, p. 3.

⁹² Arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, art. 7.

⁹³ Voy. loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour et l'établissement et l'éloignement des étrangers, *op. cit.*, art. 57/7, al. 2.



D. Formation préalable obligatoire

48. Les collaborateurs de l'Office désignés pour accéder à la BNG venant d'horizons différents, l'article 8 de l'arrêté royal prévoit une formation préalable obligatoire pour ces derniers. Tous les membres du personnel amenés à consulter la banque de données doivent suivre un programme d'apprentissage complet portant «au moins sur le contenu de la BNG, les règles de gestion de l'information opérationnelle et les obligations découlant du respect de la vie privée»⁹⁴. Le protocole d'accord en précise les modalités. L'objectif de cette disposition est double. Elle vise à la fois à responsabiliser individuellement les acteurs amenés à consulter la BNG mais aussi à insister sur le principe du besoin d'en connaître ou «need to know».

49. Au travers de cette formation, les membres habilités sont amenés à développer «les connaissances théoriques et pratiques leur permettant d'interroger la BNG en connaissance de cause et d'exploiter, de manière appropriée, dans le cadre de l'exécution des missions légales de l'Office des étrangers, les réponses obtenues»⁹⁵. Le directeur général de l'Office s'est engagé, dans le protocole d'accord, à requérir un avis à l'Autorité nationale de sécurité concernant les agents autorisés à interroger la banque de données directement.

E. Mesures de sécurité et protection

50. En ce qui concerne le principe de sécurité de l'information, il est crucial que le responsable du traitement des données prenne l'ensemble des mesures nécessaires afin de protéger les informations utilisées et assurer la correcte exécution de la finalité pour lesquelles elles sont recueillies⁹⁶. Ces mesures techniques et organisationnelles peuvent varier selon le type de données en jeu – en l'occurrence, des données sensibles – et l'état de la technique⁹⁷.

51. Un conseiller en sécurité et en protection de la vie privée doit être nommé par le directeur général⁹⁸. Il est «chargé de contrôler que la consultation de la Banque de données Nationale Générale par les membres du personnel de l'Office des étrangers désignés s'est effectivement limitée aux données nécessaires à l'accomplissement des missions visées à l'article 4 [de l'arrêté royal]»⁹⁹. L'objectif est d'encadrer la recherche d'informations et le traitement de données à caractère personnel afin de permettre à l'administration une prise de décision mesurée.

⁹⁴ Arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, art. 8, § 1^{er}.

⁹⁵ Avis n° 44/2016 du 8 août 2016 de la Commission de la protection de la vie privée concernant un protocole d'accord entre l'Office des étrangers et la police fédérale relatif à la mise en place et aux modalités de l'interrogation directe de la banque de données nationale générale par l'Office des étrangers en application de l'article 44/11/12, § 1^{er}, 2°, de la loi sur la fonction de police, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁶ Voy. loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *op. cit.*, art. 16.

⁹⁷ Avis n° 44/2016 du 8 août 2016 de la Commission de la protection de la vie privée concernant un protocole d'accord entre l'Office des étrangers et la police fédérale relatif à la mise en place et aux modalités de l'interrogation directe de la banque de données nationale générale par l'Office des étrangers en application de l'article 44/11/12, § 1^{er}, 2°, de la loi sur la fonction de police, *op. cit.*, p. 5.

⁹⁸ Arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, art. 5.

⁹⁹ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, p. 4.



52. Plusieurs missions, en amont comme en aval de la consultation, sont dévolues audit conseiller. Préventivement, il doit inclure un volet relatif à l'interrogation directe de la BNG dans la politique de sécurité et définir une politique de contrôle détaillée. Il est le contact direct avec la Commission. En cas d'incidents (pensons, par exemple, à une éventuelle fuite de données reprises dans la BNG à une personne non autorisée), il communique dans les plus brefs délais avec le conseiller désigné pour la direction qui gère les accès. Cet expert agit en toute indépendance et bénéficie de l'autonomie et autorité nécessaires à l'exercice de ses missions de protection de la vie privée. Il est également protégé contre l'écartement de sa fonction et/ou la fin de son occupation. Personne ressource, le conseiller rend avis et rapports mettant en œuvre une indispensable protection en matière de vie privée au niveau même de l'Office¹⁰⁰.

53. La Commission de la protection de la vie privée souhaite être informée de la politique que le conseiller entend mener en matière de contrôle. L'Office des étrangers est tenu d'établir une politique de sécurité formelle et de mettre au point un plan de sécurité triennal dont elle doit également recevoir copie. La sécurité des locaux où est effectuée l'interrogation directe doit être renforcée. Ainsi, il est question d'une «protection par double périmètre physique avec contrôle d'accès, un système de *login* et une limitation d'accès après les heures de service»¹⁰¹. En cas de travail à domicile, il est, bien logiquement, interdit de consulter la banque de données.

54. En cas d'incident de sécurité, le protocole d'accord précise que l'Office doit élaborer une procédure interne de notification et de suivi. L'interrogation directe de la BNG doit, de plus,

être soumise à des audits de fonctionnement afin d'évaluer les «flux d'informations générés dans le cadre de l'arrêté royal du 2 avril 2016»¹⁰². Ces derniers doivent être menés conjointement par l'Office et la police fédérale et avoir lieu au moins tous les deux ans.

55. En cas de violation des règles relatives à la protection de la vie privée ou en matière de sécurité, des mesures peuvent être prises à l'encontre des collaborateurs de l'Office. La personne concernée s'expose à des sanctions variées, conformément aux règles du statut des agents de l'État. Une suspension provisoire de l'autorisation d'interroger la BNG est possible lorsque des indices sérieux existent du risque représenté par l'agent au regard de l'ordre public. Le retrait de cette autorisation peut également être prononcé pour sanctionner un comportement inadéquat. Dans tous les cas, l'intéressé doit avoir été informé de son droit d'être entendu. Les agents contractuels peuvent, quant à eux, se voir avertis ou licenciés¹⁰³.

F. Journalisation des accès

56. L'Office a l'obligation d'organiser une journalisation, via la direction qui gère les accès à la BNG, de toutes les interrogations réalisées¹⁰⁴. Celles-ci sont conservées, et donc retraçables, pendant une durée de dix ans prenant cours

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰² Avis n° 44/2016 du 8 août 2016 de la Commission de la protection de la vie privée concernant un protocole d'accord entre l'Office des étrangers et la police fédérale relatif à la mise en place et aux modalités de l'interrogation directe de la banque de données nationale générale par l'Office des étrangers en application de l'article 44/11/12, § 1^{er}, 2^o, de la loi sur la fonction de police, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰³ Arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, art. 11.

¹⁰⁴ *Ibid.*, art. 8, § 2.



dès l'opération d'accès¹⁰⁵. Cette disposition permet de savoir, de manière irrévocable, qui a consulté quoi, quand et pourquoi¹⁰⁶.

57. À cet égard, la Commission impose que divers éléments soient conservés (comme le numéro de registre national du collaborateur de l'Office ayant procédé à l'interrogation ou les éléments de recherche introduits). Ces informations restent disponibles durant un délai de sauvegarde de dix ans. On peut souligner la qualification de données à caractère personnel attachée aux informations journalisées¹⁰⁷.

58. La conformité des différentes interrogations est vérifiée régulièrement soit par le conseiller en sécurité et en protection de la vie privée, soit par le directeur général, soit par une personne qu'il désigne. L'article 10 de l'arrêté royal s'attache à déterminer les conditions dans lesquelles les services de police peuvent avoir accès à la journalisation. En effet, il est possible que la police ait besoin de ces informations dans le cadre de l'accomplissement des missions de police judiciaire ou administrative. Prenons l'exemple d'une enquête en cours sur un individu soupçonné de radicalisme. Pour mener à bien leur investigation, les policiers chargés de l'enquête pourraient trouver pertinent de savoir qu'un membre du personnel de l'Office a recherché des informations dans la BNG à propos de ce suspect. Il s'agit ensuite de

prendre contact avec l'Office en vue d'obtenir de plus amples informations sur le dossier de la personne, pouvant renseigner sur les contacts, l'adresse ou bien la famille de celle-ci. La journalisation – comprenant les coordonnées des membres de l'Office bénéficiant de l'accès à la BNG, la personne sur laquelle l'interrogation a porté, le moment de cette dernière et enfin la station de travail ayant effectué la recherche – est uniquement accessible aux policiers ayant le besoin d'en connaître en lien avec leurs fonctions. De la sorte, «un membre des services de police qui effectue des contrôles de première ligne n'a pas le besoin de connaître ces données d'identification dans sa mission de contrôle»¹⁰⁸.

59. Le conseiller en sécurité et en protection est chargé d'établir les procédures en la matière ainsi que d'assurer un contrôle régulier de la légitimité des accès. Les données d'identification sont conservées pendant dix ans.

CONCLUSION

60. La BNG est une banque de données, brassant quantité d'informations relatives aux missions de la police intégrée, à laquelle le citoyen lambda n'a pas accès de manière directe. L'opacité entourant à la fois son contenu, son utilisation et son contrôle fragilise l'équilibre devant exister entre efficacité et respect des droits fondamentaux. Obéissant à des impératifs de confidentialité et de discrétion, cet outil opérationnel, en ce qu'il est accessible à un nombre croissant d'institutions pose particulièrement questions.

61. La nouvelle prérogative arrogée aux agents de l'Office des étrangers leur permet d'accéder directement aux données reprises dans la BNG. Cette possibilité ne peut s'exercer qu'ayant égard au droit à leur vie privée en

¹⁰⁵ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *op. cit.*, art. 44/11/12, § 2, e), 2°.

¹⁰⁶ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁷ Avis n° 44/2016 du 8 août 2016 de la Commission de la protection de la vie privée concernant un protocole d'accord entre l'Office des étrangers et la police fédérale relatif à la mise en place et aux modalités de l'interrogation directe de la banque de données nationale générale par l'Office des étrangers en application de l'article 44/11/12, § 1^{er}, 2°, de la loi sur la fonction de police, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁸ *Ibid.*



lien avec leurs données à caractère personnel. Les informations concernant les missions de police judiciaire et administrative constituent des données sensibles, tout autant que celles relatives à leur traitement. Comme le prévoit la loi vie privée, l'utilisation de ces données ne peut s'effectuer que dans les limites strictes du cadre légal, initié, en l'espèce, dans la loi sur la fonction de police et complété par l'arrêté royal du 26 avril 2016 ainsi que le protocole d'accord subséquentement adopté.

62. Longtemps discutée, la réforme intervient dans un contexte politico-juridique délicat. À l'heure où repli identitaire et populisme s'immiscent dans nos sociétés, ce genre de mesures venant alimenter le fantasme sécuritaire doit être appréhendé avec raison. On ne peut que regretter le manque de transparence et de débat citoyen démocratique ayant entouré sa mise en place. Le pouvoir conféré à une partie des membres de l'Office, alors même qu'ils ne font pas partie de l'institution policière, est important. Nous l'avons vu, ces fonctionnaires peuvent dorénavant connaître d'éventuelles suspicions ou condamnations pénales et des sanctions administratives dont ont potentiellement fait l'objet les étrangers ayant introduit une demande de protection ou de séjour en Belgique.

63. Étant donné l'impact des décisions – notamment en matière de séjour – que l'Office

est amené à prendre, il est nécessaire que ses agents puissent posséder les informations afin de trancher en toute connaissance de cause. Néanmoins, ce besoin d'en connaître ne doit pas s'exercer sans limite ni garantie. Il faut avoir à l'esprit que la « cause » des personnes d'origine étrangère arrivant sur notre territoire se compose d'une multitude de facettes, devant elles-mêmes être resituées dans leur contexte. Rappelons que les décisions de l'Office doivent être individualisées, transparentes et objectives. Fondamentalement, cette mesure envoie-t-elle le juste signal? Permet-elle de cerner adéquatement le profil des individus en demande de protection? Accorde-t-elle une place, si minime soit-elle, à une approche compréhensive et respectueuse des libertés fondamentales? Ces questions trouveront sans doute réponse au fil des applications concrètes mais il est certain que les acteurs de terrain devront agir avec prudence. Les circonstances qui poussent une personne à commettre un acte délictueux peuvent être variées. Elles ne sont certainement pas dans tous les cas le reflet d'une menace pour la société belge dans son ensemble. Au risque de ne servir qu'idéologies politiques changeantes et de laisser de côté les obligations de protection d'un État de droit, la dangerosité (potentielle) des demandeurs de protection doit impérativement être évaluée de manière judicieuse et sensée, tout en respectant leur vie privée.