



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 96/2024 du 26 septembre 2024

Objet : un projet d'arrêté royal portant exécution du chapitre IV "Des avis de sécurité" de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé (CO-A-2024-237)

Mots-clés : loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 – avis de sécurité – compétence Comité R – compétence résiduaire de l'APD – analyse de risque – décision de l'autorité administrative compétente – personnes morales de droit public ou privé dans des secteurs d'activité sensibles à la menace – organisateurs d'événements sensibles à la menace – cadre légal lacunaire

Traduction

Introduction :

L'avis concerne un projet d'arrêté royal qui doit exécuter un nouveau *Chapitre IV "Avis de sécurité"* inséré dans la loi (sur la sécurité) précitée du 11 décembre 1998 par une loi du 2 juin 2024.

Le Roi y est chargé d'élaborer plusieurs modalités/procédures pratiques liées aux demandes et à la délivrance d'avis de sécurité, en particulier :

- > la désignation des autorités compétentes pour introduire une demande générale préalable d'autorisation de solliciter des avis de sécurité (individuels) ;
- > le contenu de la demande générale préalable précitée d'autorisation de solliciter des avis de sécurité (incluant le modèle de cette demande) ;
- > la description des missions du gestionnaire des avis de sécurité ;
- > le contenu du modèle de formulaire pour donner ou retirer le consentement préalable pour faire l'objet d'une vérification de sécurité (individuelle) ;
- > la procédure de notification des avis de sécurité.

Bien que la compétence de l'Autorité, en tant qu'autorité de contrôle, soit relativement limitée dans le contexte de la loi (sur la sécurité) précitée du 11 décembre 1998, elle estime toutefois que le projet d'arrêté royal (ainsi que la loi (sur la sécurité) elle-même) présentent des manquements au niveau de la légalité et de la prévisibilité des traitements de données qui, en vue de solliciter et de délivrer les avis de sécurité précités, en particulier pour ceux dans le cadre de l'analyse de risque, semblent aussi inévitablement devoir être déployés *de facto* dans le

Pour les textes normatifs émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, les avis sont en principe disponibles en français et en néerlandais sur le site Internet de l'Autorité. La « Version originale » est la version qui a été validée collégialement. Le service de traduction de l'Autorité prépare la « Traduction » sur cette base.

chef des personnes morales de droit public ou privé faisant partie des secteurs identifiés comme sensibles, ainsi que dans le chef des services chargés de l'organisation opérationnelle d'événements sensibles à la menace, et ce outre les traitements de données dans le chef des instances visées aux articles 107 et 128 de la LTD et qui relèvent de la surveillance du Comité R en tant qu'autorité de contrôle.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), Présent.e.s : Mesdames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

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

Vu l'article 43 du Règlement d'ordre intérieur selon lequel les décisions du Service d'Autorisation et d'Avis sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après le "RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Madame Annelies Verlinden, Ministre de l'Intérieur (ci-après le "demandeur"), reçue le 8 juillet 2024 ;

Vu les pièces complémentaires, reçues le 16 juillet 2024 ; Vu les informations complémentaires quant au contenu, reçues le 25 juillet 2024, le 5 septembre 2024 et le 26 septembre 2024 ;

Émet, le 26 septembre 2024, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal *portant exécution du chapitre IV "Des avis de sécurité" de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé* (ci-après "le projet d'arrêté royal"), en particulier ses articles 5, 18, 19, 21 et 24 à 30.

Contexte et antécédents

2. La loi du 2 juin 2024¹ a revu en profondeur, en particulier, la loi du 11 décembre 1998 *relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé* (ci-après "la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998") en ce qui concerne les avis de sécurité et les vérifications de sécurité, et ce en vertu de la Note au Conseil des ministres jointe à la demande d'avis, afin "*de simplifier les processus, de les rendre plus clairs et de répondre aux recommandations de la Cour des comptes*".

3. Dans la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998, le *Chapitre IIIbis "Attestations de sécurité et avis de sécurité"* a dès lors été abrogé, mettant fin à la coexistence des procédures relatives aux avis de sécurité et aux attestations de sécurité (perçue comme complexe et confuse). L'insertion d'un nouveau *Chapitre IV "Avis de sécurité"* permet la généralisation des avis de sécurité et la suppression des attestations de sécurité. Selon le Rapport au Roi du projet d'arrêté royal, dans ce cadre : "*La procédure visant à identifier les fonctions, les accès à des lieux et à des événements pour lesquels les vérifications de sécurité sont justifiées, est rationalisée et simplifiée :(...) une distinction nette existe entre, d'une part, la procédure de demande générale visant à démontrer le caractère nécessaire et proportionnel de la mesure de vérification de sécurité, qui doit être respectée par l'autorité administrative compétente et d'autre part, la demande de vérification individuelle par la personne concernée. Les personnes morales de droit public ou privé, actives dans un secteur soumis à des vérifications de sécurité, ne sont plus obligées de disposer d'un « officier de sécurité » titulaire d'une habilitation de sécurité, que si elles traitent des informations classifiées. Les autres peuvent dorénavant désigner en leur sein un 'gestionnaire des avis de sécurité', titulaire d'un avis de sécurité positif.*"

4. L' "*avis de sécurité*"⁴ est désormais défini comme suit à l'article 1^{er} bis, 23° de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 : "*la conclusion émise par l'autorité compétente quant au risque que représente un individu pour l'un des intérêts fondamentaux de l'État, tels que visés à l'article 12 de la présente loi. Cette conclusion est le résultat d'une vérification de sécurité et est limitée aux situations visées à l'article 1^{er} bis, 24^o.*"

¹ Loi du 2 juin 2024 *modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé et la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.*

² Le nouvel article 1^{er} bis, 24° de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 définit désormais la "*vérification de sécurité*" comme suit : "*l'évaluation, au regard de la finalité spécifique de la demande de vérification, du risque que représente un individu pour la sécurité des infrastructures et leur contenu, et/ou pour l'intégrité physique des personnes présentes et/ou pour la sécurité des informations présentes :*

a) *dans le cadre de l'exercice de sa profession, de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ;*

Le Roi peut, par arrêté délibéré avec les ministres compétents, déterminer les modalités selon lesquelles un avis de sécurité s'applique à d'autres demandes de vérification d'une personne, en tenant compte de la comparabilité des finalités spécifiques, des risques qu'une personne fait peser sur la sécurité de l'infrastructure et de son contenu et/ou sur l'intégrité physique des personnes présentes et/ou sur la sécurité des informations présentes."

5. Plusieurs modalités pratiques et procédures liées aux demandes et à la délivrance d'avis de sécurité sont déléguées au Roi par la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 ainsi modifiée, en particulier :

- la désignation des autorités compétentes pour introduire une demande générale préalable d'autorisation de solliciter des avis de sécurité (article 24 de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 > article 3 du projet d'arrêté royal) ;
- le contenu de la demande générale préalable d'autorisation de solliciter des avis de sécurité (incluant les modèles de formulaires pour l'analyse de risque à joindre à cette demande) (article 27 de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 > articles 4 e.s. du projet d'arrêté royal) ;
- la description des règles de désignation et des missions du gestionnaire des avis de sécurité³ (article 1^{er} bis, 25° de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 > articles 17 à 19 du projet d'arrêté royal) ;
- le contenu du modèle de formulaire pour donner ou retirer le consentement préalable pour être soumis à une vérification de sécurité (article 31 de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 > articles 20 et 24 du projet d'arrêté royal) ;
- la procédure de notification des avis de sécurité (article 37 de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 > articles 26 e.s. du projet d'arrêté royal).

-
- b) *dans le cadre de son accès à des locaux, bâtiments, sites ou zones ;*
 - c) *lors d'un événement national, international, diplomatique ou protocolaire, de grande ampleur organisé par une autorité publique, ayant des compétences en matière de sécurité, désignée par le Roi ou en liaison avec les services de cette autorité sur lequel pèse une menace potentielle au sens de l'article 8, 1° de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité ;*
 - d) *lors d'un événement organisé ou sous la responsabilité des autorités visées aux articles 25 et 25/1 ;*
 - e) *dans le cadre de sa détention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation ;*
 - f) *dans le cadre de son accès à des matières, à des informations, ou à des opérations que le Roi détermine.*

Cette évaluation repose sur la consultation, par les services compétents, des données et informations visées à l'article 31, § 1^{er}, qu'ils gèrent ou qui leur sont directement disponibles ou accessibles dans le cadre de leurs missions, en vue de rechercher une éventuelle correspondance positive avec les données d'identification contenues dans le formulaire visé à l'article 30, § 1^{er}."

³ Le nouvel article 1^{er} bis, 25° de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 définit "le gestionnaire des avis de sécurité" comme suit : "la personne désignée au sein d'une personne morale de droit public ou privé qui est chargée du suivi administratif des dossiers individuels d'avis de sécurité au sein de son organisation et de la communication de toute information utile à l'autorité qui délivre les avis de sécurité et à l'autorité administrative compétente. Ce gestionnaire est en possession d'un avis de sécurité positif. Le Roi détermine les modalités de sa désignation et ses missions."

6. L'Autorité s'est prononcée le 19 janvier 2024 - à la suite d'un nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis reçues et d'un manque d'effectif - par le biais d'un 'avis standard'⁴ sur l'avant-projet de loi modifiant la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 et la LTD, en rappelant les principales exigences auxquelles toute norme régissant un traitement de données à caractère personnel doit satisfaire.

7. L'Autorité examinera ci-dessous si et dans quelle mesure le projet d'arrêté royal, en particulier ses articles 5, 18, 19, 21 et 24 à 30⁵ - auxquels la demande d'avis se rapporte concrètement, selon le demandeur -, est conforme aux principes de protection des données tels qu'ils découlent en particulier du RGPD et de la LTD.

8. L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après le "COC") et le Comité permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité (ci-après le "Comité R") ont également été informés du présent dossier, à la lumière d'une éventuelle compétence en tant qu'autorité de contrôle.

9. Le 23 août 2024, le Comité R a émis l'avis 010/CPR-ACC/2024 concernant les projets d'arrêtés exécutant la loi du 2 juin 2024 au sujet des vérifications de sécurité et des avis de sécurité, concluant, en sus de plusieurs remarques ponctuelles de réécriture, à un 'avis négatif' quant au projet d'arrêté royal qui, notamment, "*met illégalement en œuvre la loi du 2 juin 2024 en accordant des pouvoirs étendus à l'autorité administrative compétente, alors que ceux-ci ne sont définis nulle part dans la loi*".

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Compétence de l'Autorité

10. Les modifications de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998, en vertu de la loi du 2 juin 2024 (voir la note de bas de page 1), ont également donné lieu à des modifications du Titre 3 de la LTD, en particulier son Sous-titre 3 (actuel) qui devient "*La protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé*", dont l'article 107 de la LTD dispose désormais ce qui suit :

*"Le présent sous-titre s'applique à tout traitement de données à caractère personnel dans le cadre des habilitations de sécurité, attestations et avis de sécurité visés à la loi du 11 décembre 1998 par :
1° l'autorité de sécurité visée à l'article 1^{er} bis, 14°, a)⁶ de la loi du 11 décembre 1998 ;*

⁴ Avis standard n° 65/2023 *relatif à la rédaction des textes normatifs* (consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-65-2023.pdf>).

⁵ Interrogé à ce sujet, le demandeur énumère les articles du projet d'arrêté royal qui concernent un traitement de données à caractère personnel et au sujet desquels l'avis éventuel de l'Autorité est demandé.

⁶ Le nouvel article 1^{er} bis, 14°, a) de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 mentionne "*l'Autorité nationale de sécurité*".

2° les autorités visées à l'article 1^{er} bis, 14°, b) en c) de la loi du 11 décembre 1998 ;

3° les autorités visées aux articles 24⁸, 25⁹ et 26¹⁰ de la loi du 11 décembre 1998 ;

4° les officiers de sécurité visés à l'article 1^{er} bis, 15⁰¹ de la loi du 11 décembre 1998 et les gestionnaires des avis de sécurité visés à l'article 1^{er} bis, 25⁰¹² de la loi du 11 décembre 1998 ;

⁷ Le nouvel article 1^{er} bis, 14°, b) et c) de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 mentionnent "la Sûreté de l'État" et "le Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées".

⁸ Le nouvel article 24 de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 mentionne les autorités suivantes :

- "une autorité publique, ayant des compétences en matière de sécurité, désignée par **le Roi** ou en liaison avec les services de cette autorité sur lequel pèse une menace potentielle au sens de l'article 8, 1° de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité"
 - **Voir l'article 3 du projet d'arrêté royal :** "Le Ministre de la Justice ; le Ministre de l'Intérieur ; le Ministre de [la] Défense ; les gouverneurs de province et le Haut fonctionnaire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ou leur délégué ; les bourgmestres ou leur délégué ; les autorités judiciaires compétentes pour la police des audiences des Cours et tribunaux ; le Directeur général du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise créé par l'arrêté royal du 18 avril 1988, ci-après Centre de crise National, ou son délégué."
- "les autorités compétentes, en fonction des secteurs d'activité, définies par **le Roi** dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans les cas décrits au paragraphe 1^{er}, premier alinéa"
 - **Voir le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 mai 2018 fixant les secteurs d'activités et les autorités administratives compétentes** (avec une annexe dans laquelle on mentionne, par secteur d'activité, l'autorité administrative compétente)
- "le Centre de crise National, représenté par son Directeur général ou la personne qu'il délègue à cette fin, en ce qui concerne l'accès à un événement visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 2."

⁹ Le nouvel article 25 de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 mentionne les autorités suivantes : " 1° la Sûreté de l'État ; 2° le Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées ; 3° la Police Fédérale et la police locale ; 4° le Centre de crise National ; 5° l'Administration générale des Douanes et Accises ; 6° l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace".

¹⁰ Le nouvel article 26 de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 mentionne l'autorité suivante : "l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire".

¹¹ Le nouvel article 1^{er} bis, 15° de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 définit "l'officier de sécurité" comme suit :

"a) le fonctionnaire, titulaire d'une habilitation de sécurité, qui, dans une administration publique, un organisme d'intérêt public ou une entreprise publique autonome utilisant des informations classifiées, est désigné par le ministre ou son délégué ou, à défaut de tutelle d'un ministre, le chef de cette administration publique, de cet organisme d'intérêt public ou de cette entreprise publique autonome, pour veiller à l'observation des règles de sécurité ;

b) le membre du personnel, titulaire d'une habilitation de sécurité, qui au sein d'une personne morale titulaire d'une habilitation de sécurité, est désigné par la direction de la personne morale pour veiller à l'observation des règles de sécurité ;

c) le fonctionnaire, titulaire d'une habilitation de sécurité, qui, dans une administration publique, un organisme d'intérêt public ou une entreprise publique autonome, est désigné par le ministre ou son délégué ou, à défaut de tutelle d'un ministre, le chef de cette administration publique, de cet organisme d'intérêt public ou de cette entreprise publique autonome, pour veiller à l'observation des règles de sécurité dans le cadre d'un avis de sécurité ou d'une attestation de sécurité, ou le membre du personnel, titulaire d'une habilitation de sécurité, qui est désigné par la direction de la personne morale pour veiller à l'observation des règles de sécurité dans le cadre d'un avis de sécurité ou d'une attestation de sécurité ;

d) le magistrat du ministère public, titulaire d'une habilitation de sécurité, qui est désigné par le chef de corps ci-dessous pour veiller à l'observation des règles de sécurité :

- le procureur fédéral en ce qui concerne le parquet fédéral ;
- le procureur général concerné en ce qui concerne les parquets, les auditorats du travail, le parquet général et l'auditorat général de son ressort ;
- le président du Collège des procureurs généraux en ce qui concerne le service d'appui du ministère public".

¹² Le nouvel article 1^{er} bis, 25° de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 définit "le gestionnaire des avis de sécurité" comme suit : "la personne désignée au sein d'une personne morale de droit public ou privé qui est chargée du suivi administratif des dossiers individuels d'avis de sécurité au sein de son organisation et de la communication de toute information utile à l'autorité qui délivre les avis de sécurité et à l'autorité administrative compétente. Ce gestionnaire est en possession d'un avis de sécurité positif. **Le Roi** détermine les modalités de sa désignation et ses missions."

- **Voir l'article 18 du projet d'arrêté royal :** "Le gestionnaire des avis de sécurité est le point de contact de son organisation pour l'autorité qui délivre les avis de sécurité et pour l'autorité administrative compétente visée à l'article 24, § 2, 1°. Il est en particulier, chargé (d'informer les personnes concernées, d'introduire des demandes (individuelles) de vérifications de sécurité, de répondre aux demandes d'informations complémentaires de l'autorité qui délivre les avis de sécurité, du suivi des avis de sécurité au sein de son organisation)."

5° les sous-traitants des autorités et personnes visées aux 1° à 4°.

Le présent sous-titre s'applique également à chaque traitement de données à caractère personnel par l'organe de recours dans le cadre des recours visés à la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours.

Les titres 1^{er}, 2, 4, 5 et 7 de la présente loi ne s'appliquent pas aux traitements visés à l'alinéa 1^{er}. Dans le titre 6, seuls les articles 226, 227 et 230 s'appliquent."

(soulignement par l'Autorité)

11. En ce qui concerne l'autorité de contrôle, chargée de la surveillance des traitements de données effectués par les instances énumérées dans l'article 107 précité, l'article 128 de la LTD dispose ce qui suit :

"§ 1^{er}. Par dérogation à la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, le Comité permanent R, en sa qualité d'autorité publique indépendante, est désigné comme autorité du contrôle chargée du contrôle du traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre de l'article 107, alinéa 1^{er}, par les autorités et personnes visées au même alinéa.

Le Comité permanent R surveille l'application du présent sous-titre afin de protéger les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard dudit traitement.

§ 2. En sa qualité d'autorité juridictionnelle, l'organe de recours n'est pas soumis au contrôle d'une autorité de protection des données à caractère personnel."

(soulignement par l'Autorité)

12. Les articles du projet d'arrêté royal soumis pour avis semblent, à première vue, concerner particulièrement les traitements de données dans le chef d'instances énumérées dans le nouvel article 107 de la LTD décrit ci-avant, pour lesquels le Comité R, suite à l'article 128 de la LTD, fait office d'autorité de contrôle, plus particulièrement :

- les traitements de données liés à l'introduction de la demande générale préalable d'autorisation de solliciter des avis de sécurité, et ce par les autorités compétentes définies à l'article 24, § 2 de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 (voir la note de bas de page 8), par l'intermédiaire de son officier de sécurité, à l'aide du modèle de formulaire joint au projet d'arrêté royal (article 5 du projet d'arrêté royal) ;
- les traitements de données liés aux missions confiées au gestionnaire des avis de sécurité (article 18 du projet d'arrêté royal), dont l'évaluation et le transfert du formulaire de consentement (ou formulaire de retrait du consentement) de la personne soumise à une vérification de sécurité, dont il est question aux articles 21 et 24 du projet d'arrêté royal ;
- les traitements de données liés à la notification des avis de sécurité (par la Police fédérale) à l'officier de sécurité de l'autorité compétente qui les a demandés, lequel transfère la décision prise sur cette base par cette autorité compétente au gestionnaire des avis de sécurité de la personne morale de droit public ou privé concernée ou à l'organisateur opérationnel d'un

événement, qui, à son tour, informe l'employeur et la personne concernée (articles 26 à 30 du projet d'arrêté royal).

13. Seul l'article 19 du projet d'arrêté royal prévoit expressément un traitement de données dans le chef d'une autre instance¹³ que celles énumérées dans le nouvel article 107 de la LTD décrit ci-avant, plus particulièrement dans le chef des personnes morales de droit public ou privé faisant partie des secteurs identifiés comme sensibles, pour lesquels l'Autorité semble être compétente (de manière résiduaire).

14. Toutefois, l'Autorité ne peut s'empêcher de penser que certains des traitements de données précités dans le chef d'instances qui sont bel et bien énumérées dans le nouvel article 107 de la LTD décrit ci-avant génèrent aussi inévitablement des traitements de données dans le chef des personnes morales de droit public ou privé faisant partie des secteurs identifiés comme sensibles ou dans le chef de l'organisateur opérationnel d'événements sensibles à la menace, et ce en particulier dans le cadre de :

- l'analyse de risque qui, en vertu de l'article 5 du projet d'arrêté royal, doit être réalisée pour un secteur d'activité ou pour l'accès à un événement et qui doit être jointe à la demande générale d'autorisation de solliciter des avis de sécurité ;
- la décision qui, en vertu des articles 26 et 27 du projet d'arrêté royal, doit être prise, après réception d'un avis de sécurité, au sujet de l'autorisation ou non d'une profession, d'une fonction ou d'un accès à des locaux, à des sites ou d'un permis, ... de la personne concernée pour laquelle un avis de sécurité a été émis.

15. Interrogé à ce sujet par l'Autorité, le demandeur répond, au sujet de 'l'analyse de risque' : précitée : *"L'analyse de risque est effectuée par l'autorité administrative compétente pour le secteur et pas par la personne morale de droit public ou privé, ni pour les événements par l'organisateur."* L'Autorité constate toutefois que les modèles de formulaires relatifs au "*Dossier de demande générale préalable d'autorisation de solliciter des avis de sécurité (Analyse de risque)*" mentionnent :

- pour les événements : *"L'analyse de risques est effectuée en concertation avec le Centre de crise National et l'organisateur opérationnel de l'évènement qui fournit des informations cruciales sur le programme, la configuration du site, les mesures et les services de sécurité déjà prévus, les invités et les autres personnes ayant accès à l'évènement."*
- pour les secteurs d'activité : *"L'analyse de risques est effectuée en concertation avec les personnes morales de droit public ou privé qui font partie du secteur d'activités concerné."*

¹³ L'article 19 du projet d'arrêté royal prévoit que la personne morale de droit public ou privé doit informer l'autorité qui délivre les avis de sécurité "*de l'identité du gestionnaire des avis de sécurité qu'elle désigne*" (et de tout changement à ce sujet).

16. Bien que la formulation des articles 6 et 7 du projet d'arrêté royal concernant l'analyse de risque (il est question de 'catégories de risques' et de 'catégories de personnes et (...) prestataires de services') pourrait laisser supposer que cette analyse n'implique pas de traitement de données à caractère personnel, l'Autorité estime que le contenu des modèles de formulaires joints au projet d'arrêté royal pour cette analyse de risque impliquera bel et bien souvent un traitement de données à caractère personnel ; ceci est d'ailleurs confirmé également par le demandeur (en particulier pour l'analyse de risque pour les événements) suite à une demande qui lui a été adressée à ce sujet¹⁴, plus précisément : "*La liste des invités (nom, prénom) est nécessaire à identifier la catégorie d'invités : comme des hautes personnalités, personnalités qui font l'objet d'une protection internationale (comme les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les diplomates par exemple) et celles qui feraient l'objet d'une mesure de protection spéciale des personnes en raison d'une menace spécifique qui les viserait personnellement. Ces informations servent à l'analyse des risques et à l'analyse de la menace.*"

17. Vu ces éléments, l'Autorité doit en conclure qu'il semble inévitable et qu'en tout état de cause, on ne puisse pas exclure que les personnes morales de droit public ou privé faisant partie des secteurs identifiés comme sensibles ainsi que l'organisateur opérationnel d'événements sensibles à la menace déploient *de facto* des traitements (de données à caractère personnel) dans le cadre de l'analyse de risque précitée, ne fût-ce que pour la communication d'informations pertinentes aux autorités administratives compétentes, pour lesquels le RGPD s'applique et qui relèvent de la compétence de l'Autorité.

18. Interrogé à ce sujet par l'Autorité, le demandeur répond ce qui suit au sujet de la 'décision' précitée (concernant l'autorisation ou non d'une profession, d'une fonction ou d'un accès à des locaux, à des sites ou d'un permis, ... de la personne concernée pour laquelle un avis de sécurité a été émis) et du rôle à cet égard pour les personnes morales de droit public ou privé concernées ou l'organisateur opérationnel d'un événement : "*Les vérifications de sécurité font partie d'une approche globale de sécurité qui combine la protection physique, numérique et humaine. Les personnes morales qui travaillent dans un secteur ne sont pas des autorités administratives. Elles n'ont pas accès à l'analyse des risques, ni à l'analyse de la menace. S'agissant de sécurité nationale (sécurité des infrastructures critiques et sécurité des grands événements), elles ne se voient pas confier de rôle décisionnel quant à la portée à donner à un avis de sécurité délivré. (...) La loi du 2 juin 2024 supprime le régime des attestations de sécurité (qui sont des décisions contraignantes) et généralise les avis de sécurité. L'avis de sécurité n'est pas contraignant. Il le serait si cela était explicitement mentionné dans la loi ou si l'autorité administrative mentionnait elle-même dans les statuts ou le contrat de travail qu'un avis de sécurité positif est nécessaire pour pouvoir exercer une fonction (Astrid, CCJ, ...). L'avis de sécurité*

¹⁴ Le demandeur a été interrogé au sujet du passage dans les modèles de formulaires qui demande la communication des listes intégrales d'invités et de prestataires de services. Il a été demandé au demandeur pourquoi les 'catégories' ne peuvent pas suffire en l'espèce et quelles données concrètes seront mentionnées sur les listes précitées.

est la conclusion sur le risque sécuritaire que représente un individu, émise après avoir procédé à une évaluation réalisée à l'issue de la consultation des banques de données disponibles. Les avis de sécurité sont donc là pour donner une évaluation circonstanciée et motivée (sans toutefois donner une garantie que la personne ne représente aucun danger) et donc éclairer les autorités administratives. Si les autorités administratives souhaitent s'en écarter (ce qui est très rare), elles doivent alors expressément expliquer dans leur décision les motifs circonstanciés de nature à justifier raisonnablement leur appréciation en opportunité et expliquant pourquoi elles s'écartent de cet avis de sécurité, et cela, non pas sur base du dossier de vérification de sécurité (qui ne leur est jamais transmis) mais sur base d'autres éléments à leur disposition : dossier disciplinaire, comportement inadéquat détecté sur les lieux de travail, constats de dysfonctionnements professionnels, ..."

19. Cette réponse ne convainc pas l'Autorité, au contraire ; cette explication (en particulier la dernière phrase) indique qu'il y a au moins un transfert de données au départ des personnes morales de droit public ou privé vers l'autorité administrative compétente.

Cette réponse ne convainc pas davantage à la lumière des remarques formulées dans ce contexte par le Comité R dans son avis 010/CPR-ACC/2024 du 23 août 2024, plus précisément : "*Les articles 26 et 27 règlent la notification des avis de sécurité délivrés par la Police Fédérale sur la base de l'article 24 de la nouvelle loi relative à la classification. Cette réglementation soulève des questions fondamentales. Elle stipule que l'autorité administrative (sic) compétente (voire son officier de sécurité ; grammaticalement, ce n'est pas clair) "prend la décision finale dans un délai maximal de huit jours". En vertu de cette réglementation, la décision finale sur l'autorisation sous-jacente n'est donc pas prise par une personne morale de droit public ou privé, mais par (l'officier de sécurité de) l'Autorité administrative compétente (AAC). Le fait que cette AAC (et a fortiori son officier de sécurité) dispose d'une telle compétence n'apparaît nulle part dans la loi. Le pouvoir de l'AAC y est décrit concernant la procédure de demande générale et l'introduction de demandes de vérification individuelles. Il n'est fait mention nulle part de son pouvoir de décider si une personne morale de droit public ou privé peut donner son autorisation. (...) Sans base légale claire et identifiable, une telle chose est impossible. En outre, la réglementation proposée est en totale contradiction avec l'idée d'un avis de sécurité non contraignant : l'avis de la Police Fédérale devient ainsi une attestation délivrée par une autre autorité (c'est-à-dire l'autorité administrative compétente).(...*

De plus, (...) la réglementation qui est encore en vigueur actuellement ne stipule nulle part que l'avis de sécurité serait destiné à l'autorité administrative compétente et non à la personne morale qui doit prendre la décision d'accorder une autorisation sur la base d'un avis. Le Comité rappelle, par exemple, que ce sont les institutions européennes elles-mêmes qui décident d'accorder ou non une autorisation fondée sur un avis de sécurité. Il est évident que ce n'est pas l'autorité administrative compétente du secteur 'Institutions internationales' qui peut prendre une telle décision pour, par exemple, le Parlement européen. (...)

Le Comité doute d'ailleurs que chaque autorité administrative compétente ait une vision claire des risques dans 'son' secteur. C'est certainement le cas pour les secteurs thématiques où des activités très diverses peuvent être exercées."

20. L'Autorité adhère au point de vue du Comité R selon lequel la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 n'offre pas de base juridique pour la compétence décisionnelle que les articles 26 et 27 du projet d'arrêté royal attribuent aux autorités administratives compétentes dont il est question à l'article 24 de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998.

21. Au vu de ces éléments, l'Autorité doit également en conclure qu'il semble inévitable et qu'en tout état de cause, on ne puisse pas exclure que les personnes morales de droit public ou privé faisant partie des secteurs identifiés comme sensibles ainsi que l'organisateur opérationnel d'événements sensibles à la menace déploient *de facto*, à la lumière de la décision susmentionnée qui doit être prise (au sujet de l'autorisation ou non d'une profession, d'une fonction ou d'un accès à des locaux, à des sites ou d'un permis, ... de la personne concernée pour laquelle un avis de sécurité a été émis), des traitements (de données à caractère personnel), pour lesquels le RGPD s'applique et qui relèvent de la compétence de l'Autorité.

B. Traitements de données pour lesquels le RGPD s'applique - principes de légalité et de prévisibilité

22. Sur la base de ce qui précède, il semble que l'on puisse détecter dans le chef de l'Autorité une compétence (résiduaire) en tant qu'autorité de contrôle au sujet des traitements de données à caractère personnel qui, le cas échéant, seront déployés par les personnes morales de droit public ou privé faisant partie des secteurs identifiés comme sensibles, ainsi que par les services chargés de l'organisation opérationnelle d'événements sensibles à la menace.

23. Dans ce contexte, le projet d'arrêté royal mentionne seulement explicitement le traitement de données dans le chef des personnes morales de droit public ou privé qui consiste à "*informer l'autorité qui délivre les avis de sécurité de l'identité du gestionnaire des avis de sécurité qu'elle désigne*" et à informer "*dans les plus brefs délais, l'autorité qui délivre les avis de sécurité et l'officier de sécurité de l'autorité administrative compétente de tout changement de désignation du gestionnaire des avis de sécurité*" (voir l'article 19 du projet d'arrêté royal).

24. Dans la mesure où l'article 1^{er} bis, 25^o de la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998 prescrit qu'au sein d'une personne morale de droit public ou privé, un 'gestionnaire des avis de sécurité' doit être désigné pour être chargé du suivi administratif des dossiers (individuels) d'avis de sécurité au

sein de son organisation et (en tant que point de contact) de la communication de toute information utile à l'autorité qui délivre les avis de sécurité et à l'autorité administrative compétente, la communication de son identité (et de toutes les modifications à cet égard) à l'autorité qui délivre les avis de sécurité et à (l'officier de sécurité de) l'autorité administrative compétente ne soulève aucune remarque particulière.

25. Pour les autres traitements éventuels de données à caractère personnel dans le chef des personnes morales de droit public ou privé faisant partie des secteurs identifiés comme sensibles, ainsi que dans le chef des services chargés de l'organisation opérationnelle d'événements sensibles à la menace - en particulier ceux dans le cadre de l'analyse de risque précitée (voir à ce sujet les points 14 e.s. du présent avis) -, le projet d'arrêté royal (pas plus que la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998) ne précise rien *de facto* (indépendamment de la mention, dans les modèles de formulaires joints au projet d'arrêté royal, du fait que l'analyse de risque est exécutée en concertation avec ces personnes morales ou organisateurs d'événements).

26. L'Autorité rappelle toutefois que chaque traitement de données à caractère personnel doit disposer d'une base de licéité figurant à l'article 6.1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6, paragraphe 1, point c) ou e) du RGPD¹⁵.

27. En vertu de l'article 22 de la *Constitution*, de l'article 8 de la CEDH et de l'article 6, paragraphe 3 du RGPD, de tels traitements doivent être prévus par une réglementation claire et précise, dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées¹⁶. En d'autres termes, la réglementation qui encadre des traitements de données ou dont la mise en œuvre implique des traitements de données doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision, de telle sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées peuvent comprendre clairement les traitements qui seront faits de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle.

28. Conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, la norme législative doit au moins définir les éléments essentiels suivants du traitement :

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) ;
- l'identité du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair).

¹⁵Article 6, paragraphe 1 du RGPD : "*Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...)*

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ; (...)

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)".

¹⁶ Voir également le considérant 41 du RGPD.

Si les traitements de données envisagés représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées¹⁷, ce qui est le cas en l'occurrence¹⁸, la norme législative doit également comprendre les éléments (essentiels) complémentaires du traitement suivants :

- les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) ;
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
- le délai maximal de conservation des données ;
- les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles le seront, ainsi que les motifs y afférents ;
- le cas échéant et dans la mesure où cela est nécessaire, la limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

29. L'article 22 de la *Constitution* interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même les ingérences qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée¹⁹. Dans ce contexte, une délégation au pouvoir exécutif " *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur*²⁰".

PAR CES MOTIFS,

¹⁷ Il sera généralement question d'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées lorsqu'un traitement de données présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : le traitement concerne un traitement (à grande échelle) de catégories particulières de données à caractère personnel (art. 9 et 10 du RGPD) relatives à des personnes vulnérables, impliquant le croisement ou le couplage de données à caractère personnel provenant de différentes sources à des fins de surveillance et de contrôle et pouvant, le cas échéant, donner lieu à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées. Parmi les autres caractéristiques à prendre en compte figurent notamment : une communication des données à des tiers, une éventuelle limitation des droits des personnes concernées et la possibilité d'utiliser le numéro de Registre national.

¹⁸ Le demandeur indique lui-même dans le formulaire de demande d'avis que le projet normatif en question concerne des traitements de catégories particulières de données à caractère personnel sensibles qui impliquent le croisement ou le couplage de différentes sources et pouvant donner lieu à une décision aux conséquences négatives pour les personnes concernées. Le demandeur indique également que le projet normatif prévoit l'utilisation du numéro de Registre national.

¹⁹ Avis 63.202/2 du 26 avril 2018 du Conseil d'État émis concernant un avant-projet de loi *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, Doc. Parl., Chambre, 54-3185/001, pp. 121-122.*

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

- l'Avis 26.198/2 rendu le 2 février 1998 sur un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, Doc. Parl. Chambre, 1997-98, n° 49-1566/1, p. 189 ;
- Avis 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 relatif à un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé, Doc. Parl. Chambre 2002-03, n° 2125/2, p. 539 ;
- Avis 37.765/1/2/3/4, rendu le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme qui a donné lieu à la loi-programme du 27 décembre 2004, Doc. Parl. Chambre 2004-05, n° 1437/2.

²⁰ Voir également Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; Avis du Conseil d'État 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

l'Autorité,

estime que le projet d'arrêté royal (ainsi que la loi sur la sécurité du 11 décembre 1998) présentent des manquements au niveau de la légalité et de la prévisibilité (voir les points 25 e.s.) concernant les traitements de données qui semblent *de facto* inévitablement devoir être déployés, en vue de la demande et de la délivrance des avis de sécurité, en particulier ceux dans le cadre de l'analyse de risque précitée, dans le chef des personnes morales de droit public ou privé faisant partie des secteurs identifiés comme sensibles, ainsi que dans le chef des services chargés de l'organisation opérationnelle d'événements sensibles à la menace.

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé.) Cédrine Morlière, Directrice