

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

16 septembre 2020

PROPOSITION DE LOI
contenant le Code de procédure pénale

**AVIS DE L'ORGANE DE CONTRÔLE
DE L'INFORMATION POLICIÈRE**

Voir:

Doc 55 **1239/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de M. Verherstraeten et Mme Slegers.

002: Avis de l'Autorité de protection des données.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

16 september 2020

WETSVOORSTEL
houdende het Wetboek van Strafprocesrecht

**ADVIES VAN HET CONTROLEORGaan
OP DE POLITIELE INFORMATIE**

Zie:

Doc 55 **1239/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van de heer Verherstraeten en mevrouw Slegers.

002: Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

03093

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

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



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA200005		15/09/2020

Concerne: avis relatif à la proposition de loi contenant le Code de procédure pénale (DOC 55-1239/001)

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

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après la 'LCA').

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

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

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

Vu la demande du Président de la Chambre des représentants du 16 juin 2020 à l'Autorité de protection des données (APD) d'émettre un avis relatif à une proposition de loi contenant le Code de procédure pénale (DOC 55-1239/001), désignée ci-après comme 'la proposition de loi'.

Vu la mention par le demandeur sur le formulaire de demande d'avis de l'APD que l'Organe de contrôle de l'information policière doit éventuellement aussi être consulté.

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

Rend l'avis suivant le 15 septembre 2020.

...

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

1. À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679¹ et de la Directive 2016/680², le législateur a remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4, §2, quatrième alinéa de la LCA dispose qu'à l'égard des services de police au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle.

2. L'Organe de contrôle doit être consulté lors de la préparation de la législation ou d'une mesure réglementaire ayant trait au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir les articles 59 §1^{er}, 2^e alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice ou LED). L'Organe de contrôle a dans ce contexte pour mission d'examiner si l'activité de traitement projetée par les services de police est conforme aux dispositions du Titre 1^{er} (pour les traitements non opérationnels)³ et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴. En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou judiciaire, l'Organe de contrôle émet des avis soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement ou de la Chambre des Représentants, d'une autorité administrative ou judiciaire ou d'un service de police, concernant toute matière ayant trait à la gestion de l'information policière telle que régie par la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police⁵.

3. Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé « AIG »), telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale, et de l'Unité d'information des passagers (ci-après dénommée en abrégé « BELPIU ») visée au Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, de la surveillance de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel tel que visé aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police, et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois⁶.

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

² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après dénommée « directive Police-Justice » ou *Law Enforcement Directive* (LED)).

³ Article 4, §2, 4^e alinéa de la LAPD.

⁴ Article 71, §1^{er}, 3^e alinéa de la LPD.

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

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

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

I. Objet de la demande

5. Le formulaire GBA complété de la demande d'avis est un tant soit peu contradictoire. D'une part, dans la Partie 1, rubrique 4, à savoir plus spécifiquement la question si "*Le projet concerne (a concerné) ou implique le(s) traitement(s) de données personnelles par une ou plusieurs autorités*" ne coche pas les services de police; d'autre part, dans la partie 1, rubrique 5, il est fait mention que la proposition soit transmise à l'Organe de contrôle. Il y a donc une certaine contradiction entre les rubriques 4 et 5 de la demande.

6. Quoi qu'il en soit, la compétence du COC de se prononcer sur (certains aspects de) la proposition est relativement limitée. En principe, tous les traitements de données personnelles ont lieu sous l'autorité et la direction (et donc aussi sous la responsabilité) de la magistrature (soit le magistrat du parquet compétent, soit le juge d'instruction, devenu juge de l'instruction, soit le conseiller-juge d'instruction). Il suffit de se référer aux articles 28 *bis* §1 3° alinéa ⁷ et 55, 2° alinéa C.i.cr. ⁸ En outre, l'art. 44/4 § 1 LFP prévoit qu'"*En matière de police judiciaire, le responsable du traitement des données à caractère personnel et des informations visées à l'article 44/1, y compris celles incluses dans les banques de données visées à l'article 44/2, § 1er, alinéa 2, 1° et 2°, est le ministre de la Justice*".

Le projet de Code de procédure pénale (ci-après C.proc.pén.) projeté ne change rien à ces points fondamentaux. Ainsi, l'art. 85, 2° et 3° alinéa C. proc. pén. prévoit que "*L'enquête est conduite sous la direction et l'autorité du procureur du Roi compétent. Il en assume la responsabilité*" (c'est nous qui soulignons). *Le procureur du Roi veille à la légalité des moyens de preuve et à la loyauté avec laquelle les preuves sont rassemblées*". L'art. 97, 1° alinéa C.proc.pén. dispose que "*Le procureur du Roi dirige, dans son arrondissement, la recherche et la constatation des infractions dont connaissent les juridictions pénales, sauf lorsque l'action publique est confiée au procureur fédéral et à l'auditeur du travail*". On retrouve une disposition similaire dans les articles relatifs à ladite enquête pénale d'exécution (art. 416-462 C.proc.pén.) : "*L'EPE est menée sous l'autorité et la direction du ministère public*"⁹, ce qui est encore répété à l'art 417 §1 C.proc.pén.: "*L'EPE est menée par et sous l'autorité*

⁷ "Indépendamment de ce qui est prévu aux alinéas précédents, l'information est conduite sous la direction et l'autorité du procureur du Roi compétent. Il en assume la responsabilité."

⁸ "L'instruction est l'ensemble des actes qui ont pour objet de rechercher les auteurs d'infractions, de rassembler les preuves et de prendre les mesures destinées à permettre aux juridictions de statuer en connaissance de cause. Elle est conduite sous la direction et l'autorité du juge d'instruction."

⁹ Art. 416 §2 C.proc.pén.

du magistrat EPE Ce magistrat en porte la responsabilité". On peut en dire de même de la recherche relative aux personnes qui se sont soustraites à des peines de privation de liberté ou d'internements (cf. art. 457 § 1 C.proc.pén.) qui est également menée sous l'autorité et la direction du magistrat du MP.

Le procureur du Roi (ou le magistrat du parquet compétent) est donc également à considérer incontestablement comme responsable du traitement. Cette responsabilité est encore plus mise en avant que dans l'actuel C.i.cr. Cela signifie que la police intégrée (ci-après 'GPI') ne peut jamais être considérée comme responsable du traitement pour les traitements qui sont faits dans le cadre de l'application des dispositions de l'actuel code d'instruction criminelle, ni du projet de code de procédure pénale tel que repris dans la proposition de loi.

Au cas où les rédacteurs de la proposition de loi ne seraient pas d'accord avec cette analyse et seraient dans certains cas d'avis que la GPI est néanmoins responsable du traitement, il leur revient d'apporter des éclaircissements à ce sujet (p.ex. art. 150 C.proc.pén. à propos de la conservation rapide des données).

7. Le COC constate donc que les dispositions de la proposition de loi concernent principalement les matières pour lesquelles l'Autorité de Protection des Données (APD) est compétente. Le COC se réfère donc à l'avis 77/2020 du 24 août 2020 de l'APD. Pour le cadre général également ainsi que pour le contexte et les objectifs de la proposition de loi, l'Organe de contrôle se réfère à l'avis de l'APD précité.

Le COC limitera donc son avis à une série de remarques plutôt ponctuelles sur les dispositions dans lesquelles la GPI est concernée *expressis verbis* ou parce que c'est pertinent pour le fonctionnement de la police en général et pour la gestion des informations de police en particulier. Le COC ne se limite donc pas exclusivement à des questions de vie privée et/ou de protection des données, vu sa compétence générale de contrôle et d'avis sur l'ensemble de la gestion des données de police. C'est principalement le Livre III qui comporte de nombreuses dispositions où la GPI (en utilisant une terminologie variée, cfr. plus loin) est concernée.

II. Discussion de la demande

8. Le demandeur signale que la proposition de nouveau Code de procédure pénale n'a pas encore été adaptée à la Loi sur la Protection des Données du 30 juillet 2018. Il est plutôt curieux, puisque ces aspects devraient maintenant faire l'objet d'un avis des autorités de protection des données, qu'un avis soit quand même demandé sur un texte dont on annonce qu'il doit encore être complété par des aspects de vie privée et de protection des données. L'indication par le représentant du Ministre de la Justice – qui a été désigné dans celle-ci comme point ou personne de contact – selon laquelle on souhaite connaître le point de vue du législateur à propos de la constitution d'un DPA spécifique pour

la justice avant d'adapter le projet n'est pas très bien comprise par l'Organe de contrôle. Rien n'empêche en effet de déjà adapter le projet au nouveau cadre de protection des données et de ne mentionner dans le texte (même provisoire) lui-même que "*l'autorité de contrôle compétente*" comme cela a déjà été fait dans de nombreuses dispositions de la Loi sur la protection des données auparavant (ou même, plus spécifiquement "*l'autorité de contrôle qui est compétente pour les autorités judiciaires*", cfr. art. 14 §7). Il suffit ensuite de désigner ou non cette autorité dans un seul article.

II.1. Discussion générale et remarques globales

9. Après une lecture globale, il apparaît que la proposition de loi est moins radicale qu'il n'y paraîtrait à première vue. La grande majorité des dispositions sont reprises de l'actuel Code d'instruction criminelle (ci-après 'C.i.cr.'). Sur le plan conceptuel et d'organisation, selon le sentiment du COC, les modifications les plus importantes qui sont également d'un intérêt fondamental pour le GPI sont :

- la création d'une seule forme d'enquête préliminaire dans les affaires pénales ;
- la suppression de la figure du juge d'instruction qui devient un juge de l'instruction¹⁰;
- le renforcement de la doctrine de la preuve en matière pénale en faisant marche arrière par rapport à la "Doctrine Antigone" connue en ce qui concerne le sort de la preuve irrégulière en matière pénale;

10. Les changements conceptuels/structurels/d'organisation présents, comparés à la procédure pénale actuelle, sont en premier lieu des choix politiques qui font partie des prérogatives du parlement et sur lesquels l'Organe de contrôle ne souhaite donc pas se pencher de manière trop approfondie. Le COC se limite à quelques réflexions générales à la lumière de leur effet direct sur le fonctionnement de la police en général et sur l'organisation de la police en particulier qui vont (devront) principalement appliquer en première ligne ce nouveau C.proc.pén. (ou en tout cas les articles relatifs aux diverses sortes d'enquêtes) :

- l'évolution vers **une seule sorte d'enquête préliminaire** sous la responsabilité du ministère public compétent est à approuver, ainsi que la création d'un juge de l'enquête. Cela précise enfin de manière univoque qui est le responsable (du traitement) et à qui il faut s'adresser en cas de problèmes, questions ou demandes, aussi lorsque celles-ci ont trait à la vie privée et la protection des données. Ainsi, la Belgique suivrait la grande majorité des états-membres de l'UE. La question de savoir si ce juge de l'instruction doit par contre limiter dans une telle mesure le rayon d'action du parquet et de la police comme prévu dans la proposition de loi est également un choix politique important à faire. Le rédacteur de la proposition fait en effet de cette nouvelle figure bien plus qu'un simple 'juge des libertés' comme cela fonctionne dans la plupart des pays de l'UE mais en fait en outre une sorte de "juge contrôleur" de **toute** enquête préliminaire en matière pénale, ce qui

¹⁰ Dans le texte néerlandais de la proposition de loi, le mot "juge d'instruction" est utilisé alors qu'on vise le "juge de l'instruction" et que dans la version française on parle bel et bien du *juge de l'enquête*.

limite également les compétences du MP (et indirectement également de la GPI), par rapport à la procédure pénale actuelle (p.ex. infiltration, infiltration en civil, front store, ...). Ce faisant, le point de départ de la proposition de loi, à savoir un seul dirigeant de l'enquête claire et du responsable du traitement, est donc un tant soit peu contrecarrée.

- l' **opérationnalité et la faisabilité de la procédure pénale**: il s'agit en tout cas du plus gros défaut des règles actuelles, leur complexité, la lourdeur administrative et les nombreuses 'procédures intermédiaires' durant l'enquête préliminaire (principalement en ce qui concerne les instructions judiciaires), avec les conséquences qu'on connaît sur la durée des enquêtes préliminaires en matière pénale (principalement les instructions judiciaires). La Belgique se place depuis des décennies en mauvaise position à ce sujet. Le COC n'est pas persuadé, après lecture de cette proposition, qu'il faille s'attendre à beaucoup d'améliorations¹¹. Globalement, le caractère contradictoire est non seulement sensiblement étendu à chaque enquête préliminaire, ce qui signifie en pratique à 95% des autres enquêtes préliminaires. De même, l'intervention du juge de l'enquête est augmentée et ceci aussi pour **chaque** enquête préliminaire. Cette option, qui est naturellement à défendre du point de vue de l'état de droit, aura indéniablement des conséquences négatives sur la capacité (policière et judiciaire) et donc sur les durées des enquêtes. Tout ceci a donc également un impact direct sur la capacité (tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif) de la GPI et donc sur le fonctionnement de l'ensemble de l'appareil policier¹², de sorte que des moyens supplémentaires seront inévitablement nécessaires;

- le **renforcement de la doctrine de la preuve en matière pénale** – entendez par là, procéder plus vite à l'exclusion d'une preuve (et donc à des acquittements) – est aussi un choix politique éminent, mais qui a un impact important sur le fonctionnement de la GPI. Il est en tout cas à recommander de demander l'avis de la GPI à propos du retrait de la 'Doctrine Antigone' bien ancrée et de bien s'informer à propos des conséquences sur le terrain de ce retour à la dite *exclusionary rule*. De même, la nouvelle figure de "*l'intégrité de la justice*" risque de donner lieu, par sa formulation vague et son contenu ambigu, à de nombreuses contestations de procédure et à une jurisprudence variée. Pour les fonctionnaires de police, mais aussi en fait pour tous les acteurs concernés, il est en tout cas primordial de savoir ce qu'on entend par ce genre de notions. L'exposé des motifs semble obscur sur ce plan.

¹¹ À titre d'exemple, on peut se référer à l'introduction d'un droit de plainte contre toute décision de classement sans suite et à la généralisation de la possibilité pour le suspect et la partie préjudiciée de demander des actes d'enquête supplémentaires avec une possibilité de recours en cas de refus.

¹² Sont par exemple nouveaux:

- La suppression de principe du caractère secret de **chaque** enquête préliminaire dans les affaires pénales dans les 6 mois du procès-verbal initial (art. 126 §3, 3° alinéa C.proc.pén.) ; ceci fera augmenter de manière exponentielle la charge de travail avec une probabilité proche de la certitude ;
- La possibilité de principe prévue pour **chaque** enquête préliminaire dans les affaires pénales pour les parties de demander des actes d'enquête supplémentaires avec une possibilité de recours supplémentaire auprès du juge de l'enquête (art. 229 §2 C.proc.pén.) ou de s'opposer à un classement sans suite (art. 231 C.proc.pén.)

11. Lorsqu'on se penche de manière plus spécifique sur les aspects de vie privée et de protection des données, le représentant du Ministre de la Justice et point de contact a fait savoir à propos de cette proposition de loi à l'APD et au COC que [traduction libre] "*La proposition contenant le Code de procédure pénale (DOC 55 1239/001) (ne comporte) essentiellement **pas de nouveau transfert de données personnelles ou bases de données***¹³. Elle augmente les droits des parties impliquées dans l'enquête pénale, mais donne toutefois une compétence plus large au juge de l'enquête qui joue un rôle dans toute l'enquête pénale et non plus comme le juge d'instruction sur seulement un certain nombre de dossiers qui sont mis à l'instruction. Essentiellement, en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel proprement dit, il n'y a pas de différence fondamentale avec la procédure pénale actuelle. Toutefois, comme il a été expressément précisé dans l'exposé des motifs, les droits, prévus dans la loi sur la protection des données, n'ont pas encore été incorporés¹⁴, parce que le législateur doit d'abord prendre une décision de principe, e.a. en ce qui concerne la (possibilité) ou non de faire intervenir une autorité de contrôle" (voir à ce sujet numéro 8).

12. La proposition de loi ne profite pas de l'occasion pour abroger, modifier ou à tout le moins prêter attention à une série de concepts désuets et semble donc laisser passer une chance. Ainsi, le fax ou téléfax sont encore utilisés, le concept désuet d'officier de police judiciaire (OPJ) qui date du 19^{ème} siècle n'est pas reconsidéré (cf. plus loin), le mode de travail pour tout déposer au greffe n'est pas modifié, etc. ... De nombreux articles sont la reproduction littérale de l'actuel C.i.cr. et sont particulièrement (trop) complexes et/ou à tout le moins considérés comme tels par les fonctionnaires de police sur le terrain. La proposition ne semble pas avoir l'ambition de simplifier les processus de travail et de les rendre plus gérables pour le fonctionnaire de police qui, faut-il le rappeler, ne reçoit en Belgique qu'une formation très limitée de 18 mois, qui ne peut en aucune manière soutenir la comparaison avec un baccalauréat complet, alors que le niveau de connaissance qui est exigé d'un inspecteur de police (cadre de base) est sans aucun doute d'un tel niveau (a fortiori pour le cadre moyen, voir le cadre des officiers).

13. La proposition manque de cohérence dans la description des compétences, respectivement, du procureur du Roi/du juge de l'enquête, et du fonctionnaire de police (OPJ ou non). Il n'est ainsi pas toujours clair de déterminer si le fonctionnaire de police ou l'OPJ peut exercer ces compétences par lui-même, ou s'il ne peut le faire que (exclusivement) sur réquisition du magistrat. Parfois, la compétence est confiée *expressis verbis* et exclusivement au magistrat (p.ex. saisie, art. 153 C.proc.pén.), parfois aussi cumulativement au fonctionnaire de police, outre le magistrat (p.ex. art. 171 §3, 2^oalinéa), parfois expressément seulement à un fonctionnaire de police, officier de police judiciaire ou non (art. 150, 444 §1, 2^e alinéa, C.proc.pén.).

¹³ Caractères mis en gras par l'auteur.

¹⁴ C'est l'auteur qui souligne.

L'intitulé du chapitre 1, titre III du Livre III semble à nouveau exclure une quelconque compétence d'office de la GPI, ce qui signifierait qu'il faudrait toujours travailler sur réquisition (apostille): "*Les actes d'enquête qui relèvent de la compétence exclusive (c'est nous qui soulignons) du procureur du Roi*" semble indiquer que la GPI n'a pas de droit d'initiative ou de compétence. Ce faisant, on ferait un grand pas en arrière par rapport à la situation actuelle dans laquelle la GPI exerce de nombreuses compétences de manière indépendante (il est vrai sous l'autorité et la direction du magistrat compétent, mais sans un réquisitoire (apostille) concret ou exprès). Ce serait aussi contraire à la LFP dans laquelle l'art. 15 prévoit un exercice indépendant par la police d'actes de police judiciaire. L'uniformité et la clarté sont ici nécessaires pour la GPI: pour quel acte d'enquête la police a-t-elle besoin d'une réquisition expresse et pourquoi pas ? Si une compétence est explicitement donnée au procureur du Roi, cela signifie-t-il que seul le procureur du Roi peut poser cet acte (p.ex. art. 93 §1, 170, ..., C.proc.pén.) ? Il est parfois expressément affirmé que le procureur du Roi "*ou un officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi*" a une certaine compétence (p.ex. art. 172 C.proc.pén.). Doit-on en déduire *a contrario* que si seul le procureur du Roi est mentionné, cela signifie que seul le procureur peut exercer cette compétence ? Le COC doute que ce soit bien la volonté du rédacteur de la proposition de loi qui doit en tout cas fournir des précisions à ce sujet. Il faut parcourir toute la proposition de loi à la lumière de cette problématique. Dans cette optique, les termes utilisés à l'art. 420 §1 C.proc.pén. sont déjà bien plus clairs lorsqu'il est indiqué: Le magistrat EPE "*peut exécuter ou faire exécuter à titre d'acte d'exécution... par le service de police requis ...*"

Il n'est donc pas toujours clair de savoir si la GPI pourrait ou non être considérée comme responsable du traitement pour certains traitements (p.ex. déclaration de personne lésée : art. 70 §2 C.proc.pén.). Cette remarque rejoint donc l'avis de l'APD (cfr. numéro 31) précité.

14. L'Organe de contrôle constate qu'à travers la proposition de C.proc.pén., les concepts "*les services de police*" (art. 101, 132, 2^e alinéa, 180 §5, 199 §§ 1 et 2, ... C.proc.pén.), "*l'officier de police judiciaire*" (art. 170, 179 §2, 2^o, ... C.proc.pén.), "*l'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi (OPJ/APR)*" (art. 165, ... C.proc.pén.), "*l'officier*" (art. 161 §2, 174 §2, in fine, 248 §5, ... C.proc.pén.), "*le fonctionnaire de police*" (art. 177, ... C.proc.pén.), "*Les membres de la police locale ou de la police fédérale*" (art. 159, ... C.proc.pén.), un "*membre des services de police*" (art. 123 §1, ... C.proc.pén.), "*un fonctionnaire de police, nominativement désigné par le procureur*" (art. 123 §2, art. 124 §2, ... C.proc.pén.), "*un fonctionnaire de police breveté*" (art. 128, ... C.proc.pén.), le "*service de police désigné par le Roi*" (art. 146 §1, 2^e alinéa, art. 151 §2, 184 §1, ... C.proc.pén.), "*le service de police intégré structuré à deux niveaux*" (art. 161, ... C.proc.pén.), "*un service de police visé à l'article 2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police*" (art. 420 §2 C.proc.pén.), "*le service de police requis*" (art. 421, 423, 424, ... C.proc.pén.), les "*agents de la force publique*" (art. 242, 243, 248, ... C.proc.pén.) et "*la force publique*" (art. 244 C.proc.pén.) sont utilisés l'un pour l'autre. On prévoit parfois que le magistrat doit désigner l'officier de police judiciaire *nominatim* (cfr. art. 205, 1^o alinéa, C.proc.pén.) ce qui est à nouveau contraire à l'art. 8/1 1^o alinéa LFP qui prévoit que le magistrat ne

9/14

peut s'immiscer dans l'organisation du service. Parfois, on utilise le terme "*le service de police*" là où l'intention est manifestement de ne viser que la police locale (p.ex. art. 273, 2^oalinéa C.proc.pén.). En résumé, il faut plus d'uniformité et de clarté.

Le contenu et la portée juridique des concepts précités est en effet différent.

Tout d'abord, il faut se poser la question de savoir si en l'an 2020, le concept ou la figure de l'OPJ (avec dans cela la division de 'l'officier supérieur de police judiciaire'¹⁵, 'l'officier de police judiciaire, officier auxiliaire du Procureur du Roi (OPJ/OAP)' et 'l'officier inférieur de police judiciaire'¹⁶) et agent de police judiciaire (APJ) est encore pertinent. Selon la vision du COC, il s'agit d'un concept du 19^{ème} siècle, à tout le moins, celui d'OPJ/OAP est dépassé¹⁷. Durant les dernières décennies (et certainement depuis la réforme des polices de 1998), ceci a de plus en plus perdu de sa signification. Nous sommes actuellement dans une situation où un inspecteur (cadre de base GPI) ayant six ans de service est un OFP/OAP et de toute façon tous les inspecteurs d'une SRL¹⁸ ou une PJF¹⁹. Lors d'une éventuelle révision, les articles pertinents de la LFP doivent également être revus (p.ex.. art. 8/6, 2^e alinéa).

Les concepts utilisés à travers la proposition de loi et leurs compétences dans l'enquête doivent être rendus plus cohérents et uniformes. Quelques exemples:

- la notion de "*fonctionnaire de police*" a une signification limitée et ne comprend pas les membres CALOG, les agents de police ou les assistants de sécurité;
- en ce qui concerne le cadre CALOG, une série de choses ont été depuis modifiées²⁰, de sorte qu'en vertu d'un nouveau 4^{ème} alinéa de l'art. 118 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après LPI), ils "*contribuent à l'exécution des missions visées aux articles 14 et 15 de la loi sur la fonction de police, et notamment au traitement de données à caractère personnel visé à la section 12 du chapitre IV de la loi sur la fonction de police.*" Cela signifie que ces civils travaillant à la police peuvent consulter et consulteront toutes les banques de données et qu'ils le font déjà depuis tout un temps en pratique. Comme gestionnaire fonctionnel ou assistant d'un gestionnaire fonctionnel, le CALOG peut par exemple voir tous les traitements de police possibles²¹. Dans cette optique, on doit se poser la question de savoir si les limitations imposées, par exemple, par l'art. 186

¹⁵ Il s'agit des magistrats eux-mêmes (cf. article 9 C.i.cr. actuel)

¹⁶ L'officier inférieur de police judiciaire est tout officier de police judiciaire dont la loi ou le texte réglementaire ne prévoit pas expressément qu'il s'agit d'un officier de police judiciaire, officier auxiliaire du procureur du Roi.

¹⁷ Ainsi, l'art. 92 du C.proc.pén. prévoit que les dénonciations et les plaintes sont envoyées aux "*officiers de police judiciaire*". Ceci est totalement dépassé par la réalité. Tout fonctionnaire de police peut acter une plainte. Ceci est également prévu par la LFP.

¹⁸ Service de recherche local.

¹⁹ Police judiciaire fédérale.

²⁰ A savoir la loi du 31 juillet 2020 réglant le traitement de l'information policière opérationnelle par le cadre administratif et logistique de la police intégrée, MB 14 août 2020, p.60952.; Voir aussi Doc.Parl. *Chambre*, 2019-2020, n° 1400/001.

²¹ Doc. Parl. *Chambre*, 2019-2020, n° 1400/001, 9

§3 C.proc.pén. (écoutes téléphoniques et informatiques) selon lesquelles ils ne peuvent être chargés de l'analyse du contenu des communications ou données enregistrées n'est pas contraire, ou du moins dépassé, par l'art. 118 précité LPI. Les membres du CALOG peuvent bel et bien fournir un support à des analystes criminels opérationnels (ce qui n'est pas faisable sans prendre connaissance de données à caractère personnel) et aussi être analyste stratégique²², mais ne peuvent pas prendre connaissance du contenu des conversations enregistrées ?;

- le concept "services de police" ou "service de police" n'est pas défini dans la proposition de loi. L'article 44/11/14 LFP précise ce qui suit: "*Pour l'application de la section 12, (c'est nous qui soulignons) relative à la gestion de l'information, la notion de services de police comprend tous les membres du personnel des services de police en ce compris les membres du cadre administratif et logistique au sens de l'article 118 de la loi 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.*". Cela signifie (a contrario) qu'uniquement pour l'application de la section 12 du chapitre IV, on vise également le CALOG par "services de police". Cela signifie que pour toutes les autres applications de la LFP, la notion de 'services de police' doit être comprise dans sa signification usuelle, à savoir tous les membres du cadre opérationnel (dans la notion 'services de police', la LFP – bien que le concept ne soit pas expressément défini dans la LFP – vise par là le cadre opérationnel, cf. p.ex. l'article 7 LFP). Un membre du cadre opérationnel comprend conformément à l'article 3,7° LFP la "catégorie de membres du personnel des services de police comprenant les fonctionnaires de police, les assistants de sécurisation de police, les agents de police et les agents de sécurisation de police." Elle correspond avec le concept régulièrement utilisé dans la proposition de loi de "membres de la police locale et fédérale". Est-ce que tel est le but?

Le COC doute que les aspects qui précèdent aient attiré l'attention des rédacteurs du texte.

Dans la commission procédure pénale, il semble qu'aucun représentant de la GPI (ni police fédérale, ni police locale) n'était présent, de sorte que son caractère "multidisciplinaire"²³ doit quand même être nuancé. Il faut en tout cas préciser quels membres de la GPI sont compétents pour quels actes de recherche et d'enquête. Un exercice dans lequel il faudra vérifier pour quels actes un officier de police judiciaire (OAP ou non) est nécessaire (dans l'hypothèse où on conserverait cette figure) ou si un fonctionnaire de police ou un membre des services de police est également à recommander.

II.2. Discussion article par article et remarques ponctuelles

²² Doc. Parl. *Chambre*, 2019-2020, n° 1400/001, 5.

²³ Doc. Parl. *Chambre*, 2019-2020, n° 1239/001, 4

La prescription de l'action pénale et les délais de conservation des informations de police dans la LFP.

15. Le COC souhaite attirer l'attention des rédacteurs de la proposition de loi sur le constat que les délais de prescription de l'action pénale (art. 60-68 C.proc.pén.) ne correspondent pas aux délais de conservation des enregistrements policiers. Actuellement aussi, ces délais sont différents, ce qui peut avoir des effets indésirables au sens où, par exemple, des enregistrements policiers peuvent être archivés alors que l'action pénale n'est pas encore prescrite. Il ne semble, par exemple, plus être question contraventions dans la proposition de loi, ce qui est bien le cas dans la LFP. Il faut recommander, en cas d'éventuelle modification de cette proposition de loi, de vérifier si les règles (très complexes) des délais de conservation (maximaux) dans la LFP ne doivent pas être adaptées aux règles de prescription de l'action pénale.

L'enquête de police d'office

16. L'article 102, 1^{er}alinéa C.proc.pén. reprend l'actuel art. 28bis §1, 2^o alinéa C.i.cr. en indiquant que *"les principes généraux selon lesquels les services de police peuvent agir de manière autonome sont établis par la loi et selon les modalités particulières fixées par les directives de politique criminelle"*.

Il faut constater que cette disposition, insérée dans le C.i.cr. en 1998, n'a jamais été mise à exécution au sens où il n'y a toujours pas de loi qui fixe ces principes généraux d'action de police autonome. La COL 8/2005 du Collège des procureurs généraux est le seul texte réglementaire²⁴ qui constitue un certain cadre juridique à propos de l'action policière autonome (ou, comme la COL l'indique l' *"Enquête Policière d'Office"* ou EPO, mais d'un point de vue juridique, selon l'Organe de contrôle, ceci est insuffisant pour mettre à exécution l'art. 28bis §1, 2^o alinéa C.i.cr. et donc aussi l'art. 102, 1^{er}alinéa C.proc.pén. La base légale de l'actuelle EPO telle que reprise dans la COL 8/2005 ne fait pas mention de l'art. 28bis §1, 2^o alinéa, mais se fonde sur d'autres dispositions du C.i.cr., parmi lesquelles le 3^o alinéa du même article. Cette base légale et les autres articles cités combinés à la jurisprudence de la Cour de Cassation semblent toutefois, pour le COC, constituer une base juridique incertaine. On peut se demander quelle serait l'utilité de l'art. 28bis §1, 2^o alinéa C.i.cr. et donc aussi de l'art. 102, 1^{er} alinéa C.i.cr. si les autres fondements juridiques sont suffisants.

17. Après plus de 20 ans, le temps semble venu pour qu'il y ait des règles claires et un cadre légal minimal qui fixent les contours de l'EPO. Cela peut aussi être l'occasion de s'attaquer aux plus grands points névralgiques actuels: sont surtout cités (1) le délai de 3 mois prévu dans la COL durant lequel la GPI peut travailler sans notification au parquet est considéré comme trop court, (2) le manque de feedback du MP sur le travail de la police et (3) la surcharge administrative (le transfert de dossiers

²⁴ Circ. COL8/2005 relative à l'Enquête Policière d'Office (E.P.O.) et le Procès-Verbal simplifié (P.V.S.), https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/col_8_-_2005.pdf

depuis le parquet vers la GPI et entre les zones de police entre elles a encore toujours lieu en grande partie sur papier)²⁵.

Ceci est indépendant de la question de savoir si le moment n'est pas venu de donner aux services de police plus d'autonomie dans la recherche et le règlement de faits punissables (classement sans suite par la police p.ex.).

La compétence disciplinaire du procureur général sur les membres de la GPI

18. L'art. 103 du C.proc.pén. reprend les anciennes règles qui prévoient une forme de compétence disciplinaire pour le procureur général (et le procureur fédéral). La question est de savoir si c'est encore opportun actuellement en ce qui concerne les officiers de police judiciaire faisant partie de la GPI²⁶. Ils sont en effet déjà soumis à un régime disciplinaire propre par la Loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police. Outre le fait que les règles prévues semblent très lourdes pour une sanction disciplinaire légère comme l'avertissement ou la mise en demeure²⁷ (où une citation devant la cour d'appel est même prévue ...), ce régime disciplinaire archaïque fait double emploi avec la loi disciplinaire du 13 mai 1999 qui prévoit déjà une implication des autorités judiciaires en son art. 24 (soit le Ministre de la justice, soit le procureur du Roi ou le procureur fédéral, mais pas le procureur général) et peut même recouper son application ou donner lieu à des problèmes par rapport au principe *non bis in idem*. L'Organe de contrôle plaide pour l'abrogation de cette relique de l'ancien Code de procédure pénale.

L'autorité des cours d'appel sur les membres de la police fédérale et les membres de la police locale

19. Selon l'art. 107 C.proc.pén., la police judiciaire est exercée par les membres de la GPI "*sous l'autorité des cours d'appel*". Cet article ainsi que l'explication de cette autorité sont également repris de l'actuel art. 9 C.i.cr. La question se pose de savoir ce que cette autorité explicite, dont l'origine date toutefois du siècle dernier, représente encore aujourd'hui, et quelle en est la portée concrète. Cette disposition ne cadre actuellement en tout cas plus avec l'art. 28*bis* §1, 3° alinéa et l'art. 55 C.i.cr. qui

²⁵ DONVIL, T., *Een evaluatie van het ambtshalve politioneel onderzoek*, Mémoire déposé pour obtenir le grade de Master en Sciences Criminologiques, Université de Gand, Année académique 2019-2020, 34-35, non publié; voir aussi PONSAERS, P., CARTUYVELS, Y., & VERHAGE, A., *Politioele behandeling : relatieve autonomie? Een empirisch onderzoek naar de autonome politioele afhandeling*, Gand, Academia press, 2003.

²⁶ A titre de rappel: cela concerne des milliers de membres du personnel de la GPI: tout le cadre des officiers, le cadre moyen et une partie importante du cadre de base (inspecteurs travaillant dans les services d'enquête locaux de la police locale et la police judiciaire fédérale, inspecteurs avec 6 ans d'ancienneté de service qui ont respectivement suivi une formation fonctionnelle ou continuée; cf. art. 138, 1^{er} alinéa, 5^o et 6^o juncto l'AR du 11 janvier 2019 exécutant l'article 138, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o et 6^o, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et l'article 11*bis*, alinéa 2, de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police et modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police et contenant diverses autres dispositions relatives aux services de police et modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police).

²⁷ Sanction disciplinaire qui n'a pas été prévue dans la Loi du 13 mai.

font reposer l'exercice de l'autorité sur les membres de la GPI, selon le cas, sur le MP ou le juge d'instruction. La question est de savoir ce que les cours d'appel (et donc la magistrature assise) ont comme rapport concret avec l'exercice de la fonction de police judiciaire. Le moment semble venu de supprimer également cette relique du passé, à tout le moins de la réexaminer et d'argumenter quant à ce que pourrait être son contenu concret.

L'avis de l'autorité de protection des données compétente : l'Organe de contrôle en ce qui concerne la police intégrée.

20. L'art. 186 §3, 2^o alinéa C.proc.pén. prévoit ce qui suit : *" Les officiers de police judiciaire conservent les noms des personnes qui peuvent les assister dans une liste établie séparément pour chaque dossier selon les modalités fixées par le Roi, après avis de l'Autorité de protection des données."* Ce n'est pas l'APD, mais bien le COC qui est l'autorité de protection des données compétente en ce qui concerne la GPI. Il faut donc demander ici aussi l'avis de l'Organe de contrôle et pas uniquement de l'APD.

La précision et l'exactitude des données de police et l'information dans la Banque Nationale de Données

21. L'art. 489 C.proc.pén. reprend l'art. 646 C.i.cr. On y prévoit qu'un feedback structurel doit avoir lieu de la justice vers la GPI de la décision judiciaire au fond qui peut avoir un impact sur les enregistrements policiers (entendez principalement les acquittements), les décisions de non-lieu de la chambre de l'enquête et les décisions de classement sans suite pour charges insuffisantes ou absence d'infraction par le parquet. Et tout ceci dans les 30 jours.

Ici aussi, l'Organe de contrôle doit constater que ces obligations existant depuis 2014, qui sont entrées en vigueur le 7 avril 2018, ne sont absolument pas respectées dans la pratique. Le commentaire ne correspond donc pas à la réalité lorsqu'il affirme que ceci est *"actuellement ... déjà le cas dans une certaine mesure, mais pas de manière systématique"*²⁸. L'Organe de contrôle doit contredire formellement cette affirmation en fonction de son expérience pratique. C'est de manière purement fortuite, et très souvent parce que le COC signale à la GPI une décision judiciaire déterminée, qu'une rectification ou un effacement de l'enregistrement policier a lieu. Cela a généralement lieu suite un dossier d' 'accès indirect' dans lequel le citoyen demande donc la consultation et/ou la rectification d'un ou plusieurs enregistrements de police déterminés (cfr. art. 42 LPD) et produit à cette fin un jugement ou un arrêt d'acquiescement. Les décisions de classement sans suite ne donnent en pratique jamais lieu à l'application de l'actuel art. 646 C.i.cr.

²⁸ Doc. Parl. Chambre, 2019-2020, n° 1239/001, 357.

Le COC ne peut qu'espérer qu'on mette finalement cette obligation en œuvre et qu'on n'attende pas l'approbation de cette proposition de loi.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière,

invite le demandeur à tenir compte des remarques susmentionnées.

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

Pour l'Organe de contrôle,
Le président,
(sé.) Philippe ARNOULD



CONTROLEORGaan OP DE POLITIE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA200005		15/09/2020

Betreft: advies betreffende het wetsvoorstel houdende het wetboek van strafprocesrecht (DOC 55-1239/001)

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

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

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

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

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

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

Gelet op het verzoek van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 16 juni 2020 aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) om advies uit te brengen op een wetsvoorstel houdende het wetboek van strafprocesrecht (DOC 55-1239/001), hierna aangeduid als 'het wetsvoorstel'.

Gelet op de vermelding door de aanvrager op het formulier van adviesaanvraag van de GBA dat ook het Controlegeorgaan op de politie informatie mogelijks moet geraadpleegd worden.

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

Brengt op 15 september 2020 het volgend advies uit.

...

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan

1. In het licht van, respectievelijk, de toepassing en omzetting van de Verordening 2016/679¹ en de Richtlijn 2016/680² heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controleorgaan grondig gewijzigd. Artikel 4 § 2, vierde lid van de WOG bepaalt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door de Verordening 2016/679 voor de politiediensten in de zin van artikel 2, 2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, worden uitgeoefend door het Controleorgaan.

2. Het Controleorgaan moet geraadpleegd worden bij de voorbereiding van wetgeving of een regelgevende maatregel die verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten van de geïntegreerde politie (zie artikel 59 §1, 2° lid en 236 §2 WGB, artikel 36.4 van de AVG en artikel 28.2 van de Richtlijn politie-justitie of *LED*). Daarbij heeft het Controleorgaan de opdracht om te onderzoeken of de voorgenomen verwerkingsactiviteit door de politiediensten in overeenstemming is met de bepalingen van Titel 1 (voor de niet-operationele verwerkingen)³ en Titel 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB⁴. Wat betreft derhalve in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in het kader van de opdrachten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie brengt het Controleorgaan advies uit, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de Regering of van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een bestuurlijke of gerechtelijke overheid of van een politiedienst, inzake iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politionele informatiebeheer zoals geregeld in Afdeling 12 van Hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt⁵.

3. Het Controleorgaan is, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie (afgekort 'AIG') zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BEL-PIU') bedoeld in Hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de GBW en/of de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend.⁶

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

² Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (hierna 'Richtlijn politie-justitie' of *LED*).

³ Artikel 4 §2, vierde lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, derde lid WGB.

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

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

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

I. Voorwerp van de aanvraag

5. Het ingevulde GBA formulier van de adviesaanvraag is enigszins contradictorisch. Enerzijds werd in Deel 1, rubriek 4 en met name meer specifiek de vraag of *"Het ontwerp betrekking (heeft) op of impliceert de verwerking(en) van persoonsgegevens door een of meer van de volgende autoriteiten"* de politiediensten niet aangevinkt; anderzijds wordt in deel 1, rubriek 5 melding gemaakt dat het voorstel aan het Controleorgaan wordt overgemaakt. Er zit derhalve een zekere contradictie tussen de rubrieken 4 en 5 van de aanvraag.

6. Hoe dan ook, de bevoegdheid van het COC om zich uit te spreken over (bepaalde aspecten) van het wetsvoorstel is relatief beperkt. In beginsel immers gebeuren alle verwerkingen van persoonsgegevens onder het gezag en de leiding (en dus ook de verantwoordelijkheid) van de magistratuur (hetzij de bevoegde parketmagistraat, hetzij de onderzoeksrechter, thans rechter van het onderzoek, hetzij de raadsheer-onderzoeksrechter). Het volstaat te verwijzen naar de artikelen 28bis §1, 3^e lid⁷ en 55, 2^e lid Sv.⁸ Daarnaast voorziet art. 44/4 §1 WPA dat *"Voor de verwerking van persoonsgegevens en informatie bedoeld in artikel 44/1 met inbegrip van deze ingevoegd in de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, § 1, tweede lid, 1^o en 2^o, is, voor wat betreft gerechtelijke politie, de verwerkingsverantwoordelijke de minister van Justitie"*.

Aan deze fundamentele uitgangspunten wijzigt het voorgenomen Wetboek van Strafprocesrecht (hierna 'Wb. SPR') niets. Zo voorziet het art. 85, 2^e en 3^e lid Wb. SPR dat *"het onderzoek wordt gevoerd onder de leiding en het gezag van de bevoegde procureur des Konings. Hij draagt hiervoor de verantwoordelijkheid (eigen onderlijning). De procureur des Konings waakt over de wettigheid van de bewijsmiddelen en de loyaliteit waarmee de bewijzen worden verzameld"*. Art. 97, 1^e lid Wb. SPR stelt dat *"de procureur des Konings in zijn arrondissement de opsporing en de vaststelling van misdrijven (leidt) die tot de bevoegdheid van de strafgerechten behoren, behalve wanneer de strafvordering aan de federale procureur en de arbeidsauditeur is opgedragen"*. Een gelijkaardige bepaling is te vinden bij de artikelen betreffende het zgn. strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek (art. 416-462 Wb. SPR): *"Het SUO wordt gevoerd door en onder het gezag en de leiding van het openbaar*

⁷ "Ongeacht hetgeen is bepaald in de vorige leden, wordt het opsporingsonderzoek gevoerd onder de leiding en het gezag van de bevoegde procureur des Konings. Hij draagt hiervoor de verantwoordelijkheid".

⁸ "Het gerechtelijk onderzoek is het geheel van de handelingen die ertoe strekken de daders van misdrijven op te sporen, de bewijzen te verzamelen en de maatregelen te nemen die de rechtscolleges in staat moeten stellen met kennis van zaken uitspraak te doen. Het wordt gevoerd onder de leiding en het gezag van de onderzoeksrechter".

*ministerie*⁹, wat nog eens herhaald wordt in art. 417 §1 Wb. SPR: “*het SUO wordt gevoerd door en onder het gezag en de leiding van de SUO magistraat ... Deze ... draagt hiervoor de verantwoordelijkheid*”. Hetzelfde kan gezegd worden van het opsporingsonderzoek van personen die zich onttrokken hebben aan de uitvoering van vrijheidsstraffen of interneringen (cf. art. 457 §1 Wb. SPR) dat evenzeer gevoerd wordt onder het gezag en de leiding van de magistraat van het OM.

De procureur des Konings (of bevoegde parketmagistraat) is derhalve ook nu ontegensprekelijk te beschouwen als de verantwoordelijke voor de verwerking. Die verantwoordelijkheid wordt zelfs nog meer in de verf gezet dan het geval is in het huidige Sv. Het betekent dat de geïntegreerde politie (hierna 'GPI') nooit als de verantwoordelijke voor de verwerking kan worden beschouwd voor de verwerkingen die worden gedaan in het kader van de toepassing van de bepalingen van het huidige wetboek van strafvordering, noch van het voorgenomen wetboek van strafprocesrecht zoals opgenomen in het wetsvoorstel.

Voor zover de stellers van het wetsvoorstel het met deze analyse niet eens zouden zijn en in bepaalde gevallen van oordeel zouden zijn dat de GPI toch verwerkingsverantwoordelijke zou zijn, komt het hen toe hierin klaarheid te scheppen (vb. art. 150 Wb. SPR m.b.t. de snelle bewaring van informaticagegevens).

7. Het COC stelt derhalve vast dat de bepalingen van het wetsvoorstel in hoofdzaak betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor in hoofddorde de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) bevoegd is. Het COC verwijst dan ook naar het advies 77/2020 van 24 augustus 2020 van de GBA. Ook voor het algemene kader, de context en de doelstellingen van het wetsvoorstel verwijst het Controleorgaan naar het advies van de GBA, voornoemd.

Het COC zal zijn advies dus beperken tot een reeks van eerder punctuele opmerkingen op bepalingen waarin de GPI *expressis verbis* aan bod komt of waar dat relevant is voor de politiewerking in het algemeen en de politionele informatiehuishouding in het bijzonder. Het COC beperkt zich dus niet uitsluitend tot vragen van privacy – en/of gegevensbescherming alleen, gezien haar algemene controle en adviesbevoegdheid op de hele politionele informatiehuishouding. Voornamelijk Boek III bevat heel wat bepalingen waarin de GPI (met gebruikmaking van diverse terminologie, cf. verder) aan bod komt.

II. Bespreking van de aanvraag

8. De aanvrager deelt mee dat het voorstel van nieuw Wetboek van Strafprocesrecht nog niet is aangepast aan de Wet Gegevensbescherming van 30 juli 2018. Het is eerder vreemd dat, vermits deze aspecten nu net het voorwerp zouden moeten zijn van een adviesverlening door dataprotectie

⁹ Art. 416 §2 Wb. SPR.

autoriteiten, er toch reeds een advies wordt gevraagd op een tekst waarvan wordt aangekondigd dat die nog moet worden vervolledigd met privacy – en gegevensbeschermingsaspecten. De vermelding door de vertegenwoordiger van de Minister van Justitie – die in deze door de aanvrager werd aangeduid als aanspreekpunt of contactpersoon –, dat men het standpunt van de wetgever wil kennen omtrent het oprichten van een specifieke DPA voor justitie vooraleer het ontwerp aan te passen begrijpt het Controleorgaan niet zo goed. Niets belet immers dan men het ontwerp al aanpast aan het nieuwe gegevensbeschermingskader en in de tekst zelf (zij het voorlopig) enkel melding maakt van de “bevoegde toezichthoudende autoriteit” zoals dat in vele bepalingen van de Wet Gegevensbescherming reeds eerder werd gedaan (of zelfs meer specifiek “de toezichthoudende autoriteit die bevoegd is voor de gerechtelijke overheden”, cf. art. 14 §7). Het volstaat vervolgens in één artikel die autoriteit al dan niet aan te duiden.

II.1. Algemene bespreking en globale opmerkingen

9. Bij globale lezing blijkt dat het wetvoorstel in grote lijnen minder ingrijpend is dan zou kunnen blijken op het eerste gezicht. De overgrote meerderheid van de bepalingen worden overgenomen uit het huidige Wetboek van Strafvordering (hierna ‘Sv.’). Conceptueel en organisatorisch zijn naar het aanvoelen van het COC de belangrijkste wijzigingen die uiteraard ook voor de GPI van fundamenteel belang zijn:

- de creatie van één vorm van vooronderzoek in stafzaken;
- het afschaffen van de figuur van de onderzoeksrechter die een rechter van het onderzoek wordt¹⁰;
- de verstrenging van de bewijsleer in strafzaken door het terugdraaien van de bekende “Antigoonleer” betreffende het lot van het onrechtmatig bewijs in strafzaken;

10. Voorliggende conceptuele/structurele/organisatorische wijzigingen, in vergelijking met de huidige strafprocedure, zijn in de eerste plaats beleidskeuzes die behoren tot de prerogatieven van het parlement en waar het Controleorgaan derhalve niet te diep wenst op in te gaan. Het COC beperkt zich tot enkele meer algemene bedenkingen in het licht van de rechtstreekse weerslag ervan voor het politie functioneren in het algemeen en de politieorganisatie in het bijzonder die in de praktijk dit nieuw Wb. SPR (of althans de artikelen betreffende de verschillende soorten van onderzoeken) in hoofddorde en in de frontlinie zullen (moeten) toepassen:

- de evolutie naar **één soort vooronderzoek** onder de verantwoordelijkheid van het bevoegde openbaar ministerie is op zich toe te juichen, evenals de creatie van een rechter van het onderzoek. Het maakt eindelijk éénduidig wie de verantwoordelijke (voor de verwerking) is en wie kan of moet aangesproken worden in geval van problemen, vragen of verzoeken, ook wanneer die te maken

¹⁰ In de Nederlandstalige versie van het wetvoorstel wordt nog zeer vaak het woord “onderzoeksrechter” gebruikt daar waar men “rechter van het onderzoek” bedoelt en in de Franstalige versie we degelijk sprake is van *le juge de l’enquête*.

hebben met privacy en gegevensbescherming. Daarmee zou België de overgrote meerderheid van de EU-lidstaten volgen. Of die rechter van het onderzoek daarentegen de actieradius van het parket en de politie in dergelijke mate moet beperken als voorzien door het wetsvoorstel is evenzeer een belangrijke te maken beleidskeuze. De steller van het voorstel maakt van deze nieuwe figuur immers veel meer dan een loutere 'rechter van de vrijheden' zoals die in de meeste EU-landen functioneert maar maakt hem bijkomend tot een soort "rechter-controleur" van **elk** vooronderzoek in strafzaken waarbij ook de bevoegdheden van het OM (en onrechtstreeks ook de GPI), in vergelijking met de actuele strafprocedure, worden ingeperkt (vb. infiltratie, burgerinfiltratie, front store, ...). Daardoor wordt de uitgangspremisse van het wetsvoorstel, met name één duidelijke leider van het onderzoek en dus verwerkingsverantwoordelijke, enigszins doorkruist.

- de **operationaliteit en werkbaarheid van de strafprocedure**: hoe dan ook is het wellicht grootste gebrek aan de huidige regels, de complexiteit ervan, de administratieve zwaarte en de veelvuldige 'tussenprocedures' tijdens het vooronderzoek (hoofdzakelijk wat gerechtelijke onderzoeken betreft), met het gekende gevolg op de doorlooptijden van de vooronderzoeken in strafzaken (hoofdzakelijk de gerechtelijke onderzoeken). België scoort op dat vlak reeds decennia zonder meer slecht. Het COC is er, na lezing van dit voorstel, niet van overtuigd dat er veel beterschap te verwachten valt¹¹. Globaal genomen wordt immers niet alleen de tegenspraak in het vooronderzoek gevoelig opgedreven maar bovendien uitgebreid naar elk vooronderzoek, wat in de praktijk de 95% andere opsporingsonderzoeken betekent. Ook de tussenkomst van de rechter van het onderzoek wordt verhoogd en dit evenzeer voor **elk** vooronderzoek. Deze optie, vanuit rechtstatelijk standpunt uiteraard te verdedigen, zal onmiskenbaar negatieve gevolgen hebben op capaciteit en derhalve doorlooptijden van de vooronderzoeken. Eén en ander heeft dus ook een directe impact op de (politie en justitie) capaciteit (zowel kwantitatief als kwalitatief) van de GPI en dus op het functioneren van het volledige politieapparaat¹² waarvoor en waardoor bijkomende middelen onafwendbaar zullen zijn;

- de **verstrenging van de bewijsleer in strafzaken** – versta, sneller tot bewijsuitsluiting (en dus vrijspraken) overgaan - is evenzeer een eminent politieke beleidskeuze, maar met een belangrijke impact op het functioneren van de GPI. Het verdient alleszins aanbeveling de visie van de GPI in te winnen omtrent het terugdraaien van de wettelijk verankerde 'Antigoonleer' en zich goed voor te lichten nopens de gevolgen op het terrein van die terugkeer naar de zgn. *exclusionary rule*. Ook de nieuwe figuur van "*de integriteit van justitie*" riskeert door zijn vage formulering en onduidelijke inhoud

¹¹ Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de introductie van een klachtrecht tegen elke seponeringbeslissing en de veralgemening van de mogelijkheid voor verdachte en benadeelde partij om bijkomende onderzoekshandelingen te vragen met bijhorende beroepsmogelijkheid bij afwijzing.

¹² Zo bijvoorbeeld is nieuw:

- Het principieel opheffen van het geheim karakter van **elk** vooronderzoek in strafzaken binnen de 6 maanden van het aanvankelijk proces-verbaal (art. 216 §3, 3^e lid Wb. SPR); dit zal de werkdruk met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid exponentieel doen toenemen;
- De principiële mogelijkheid voorzien in **elk** vooronderzoek in strafzaken voor de partijen om aanvullende onderzoekshandelingen te vragen met een bijkomende beroepsmogelijkheid bij de rechter van het onderzoek (art. 229 §2 Wb. SPR) of zich te verzetten tegen een seponering (art. 231 Wb. SPR)

7/14

aanleiding te geven tot veelvuldige proceduretwissen en variabele rechtspraak. Voor politieambtenaren, maar eigenlijk voor alle betrokken actoren, is het alleszins primordiaal te weten wat moet worden verstaan onder dit soort van noties. De toelichting blijft op dat vlak duister.

11. Wanneer meer specifiek wordt gefocust op aspecten van privacy en gegevensbescherming liet de vertegenwoordiger van de Minister van Justitie en aanspreekpunt betreffende dit wetsvoorstel aan de GBA en het COC weten dat "*Het wetsvoorstel houdende het Wetboek van Strafprocesrecht (DOC 55 1239/001) in essentie **geen enkele nieuwe transfer van persoonsgegevens of databanken (bevat)**¹³. Het vergroot de rechten van de partijen betrokken in het strafonderzoek, maar het verleent wel een ruimere bevoegdheid aan de rechter van het onderzoek die een rol speelt over het ganse strafonderzoek en niet meer zoals de onderzoeksrechter enkel over een aantal dossiers die in onderzoek worden gesteld. In essentie is er, wat de eigenlijke verwerking van persoonsgegevens betreft, geen fundamenteel verschil met de huidige strafrechtspleging. Evenwel, zoals uitdrukkelijk in de memorie van toelichting reeds gepreciseerd, zijn de rechten, voorzien in de gegevensbeschermingswet, nog niet geïncorporeerd¹⁴, omdat de wetgever toch eerst een principiële beslissing dient te nemen, o.a. betreffende het al dan niet (kunnen) tussenkomen van een toezichthoudende overheid*" (zie hieromtrent randnummer 8).

12. Het wetsvoorstel neemt de gelegenheid niet te baat om een reeks van verouderde concepten, bevoegdheden en werkwijzen op te heffen, te wijzigen of minstens er aandacht voor te hebben en lijkt zo een gemiste kans. Zo wordt de fax of telefax nog gebruikt, het verouderde concept van de officier van gerechtelijke politie (OGP) dat van de 19^e eeuw dateert niet heroverwogen (cf. verder), de werkwijze om alles ter griffie neer te leggen niet gewijzigd, enz. ... Vele artikelen zijn de letterlijke overname van het huidige Sv. en zijn bijzonder (te) complex en/of minstens wordt dat zo ervaren door de politieambtenaren op het terrein. Het voorstel lijkt niet de ambitie te hebben werkprocessen te vereenvoudigen en meer behapbaar te maken voor de politieambtenaar die, moet het herhaald worden, in België maar een zeer beperkte opleiding krijgt van 18 maanden, die op geen enkele wijze de vergelijking met een volwaardige bacheloropleiding kan doorstaan, terwijl het niveau van kennis die van een politie inspecteur (basiskader) wordt vereist zonder twijfel van dat niveau is (a fortiori van het middenkader, laat staan officierenkader).

13. Het voorstel mist coherentie bij de omschrijving van de bevoegdheden van respectievelijk de procureur des Konings/rechter van het onderzoek, dan wel de politieambtenaar (al dan niet OGP). Zo is het niet altijd duidelijk of de politieambtenaar of OGP die bevoegdheden zelf mag uitoefenen, dan wel (uitsluitend) op vordering van de magistraat. Soms wordt immers de bevoegdheid *expressis verbis*

¹³ Eigen markering in het 'vet' door de auteur.

¹⁴ Eigen onderlijning door de auteur.

en uitsluitend aan de magistraat gegeven (vb. inbeslagneming, art. 153 Wb. SPR), soms cumulatief ook aan de politieambtenaar, naast de magistraat (vb. art. 171 §3, 2^e lid), soms uitdrukkelijk alleen aan de politieambtenaar, al dan niet een officier van gerechtelijke politie (art. 150, 444 §1, 2^e lid, Wb. SPR). Het opschrift van hoofdstuk 1, titel III van Boek III lijkt enige eigen ambtshalve bevoegdheid van de GPI dan weer uit te sluiten, wat zou betekenen dat er steeds op vordering (kantschrift) zou moeten gewerkt worden: "*Onderzoekshandelingen die tot de exclusieve (eigen onderlijning) bevoegdheid van de procureur des Konings behoren*" lijkt erop te wijzen dat de GPI geen eigen initiatiefrecht of bevoegdheid heeft. Daarmee zou een hele stap achteruit gezet worden in vergelijking met de huidige situatie waarin de GPI heel wat bevoegdheden zelfstandig uitoefent (weliswaar steeds onder het gezag en de leiding van bevoegde magistraat maar zonder een concrete of uitdrukkelijke vordering (kantschrift)). Het zou ook strijden met de WPA waarin in art. 15 een zelfstandige uitoefening door de politie is voorzien van de handelingen van gerechtelijke politie. Uniformiteit en duidelijkheid hierin is noodzakelijk voor de GPI: voor welke onderzoekshandeling heeft de politie een uitdrukkelijke vordering nodig en waarvoor niet? Wanneer een bevoegdheid expliciet aan de procureur des Konings wordt gegeven, betekent dit dan ook dat enkel de procureur deze handeling kan stellen (vb. art. 93 §1, 170, ... Wb. SPR)? Soms wordt uitdrukkelijk gesteld dat de procureur des Konings of "*of in zijn opdracht een officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings*" een bepaalde bevoegdheid heeft (vb. art. 172 Wb. SPR). Moet daaruit dan *a contrario* worden afgeleid dat, wanneer enkel de procureur des Konings wordt vermeld, dit betekent dat ook enkel de procureur deze bevoegdheid kan uitoefenen? Het COC betwijfelt of dat wel de bedoeling van de stellers van het wetsvoorstel is die hier alleszins duidelijkheid dienen over te scheppen. In het licht van deze problematiek dient het hele voorstel worden overlopen. In dat opzicht zijn de bewoordingen gebruikt in art. 420 §1 Wb. SPR al een stuk duidelijker waar wordt gesteld: de SUO magistraat "*kan als uitvoeringshandeling elke onderzoeksdaad ... verrichten of laten verrichten door de gevorderde politiedienst ...*"

Het is derhalve ook niet altijd duidelijk of de GPI voor bepaalde verwerkingen toch niet moet of zou kunnen beschouwd worden als verantwoordelijke voor de verwerking (vb. verklaring van benadeelde persoon: art. 70 §2 Wb. SPR). Deze opmerking sluit ook aan bij het advies van de GBA (cf. randnummer 31) voornoemd.

14. Het Controleorgaan stelt vast dat doorheen het ontworpen Wb. SPR de begrippen "*de politiedienster*" (art. 101, 132, 2^e lid, 180 §5, 199 §§ 1 en 2, ... Wb. SPR), "*de officier van gerechtelijke politie*" (art. 170, 179 §2, 2^o, ... Wb. SPR), "*de officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings (OGP/HPK)*" (art. 165, ... Wb. SPR), "*de officier*" (art. 161 §2, 174 §2, in fine, 248 §5, ... Wb. SPR), "*de politieambtenaar*" (art. 177, ... Wb. SPR), "*de leden van de lokale en federale politie*" (art. 159, ... Wb. SPR), een "*lid van de politiedienster*" (art. 123 §1, ... Wb. SPR), "*een politieambtenaar die bij name door de procureur des Konings wordt aangeduid*" (art. 123 §2, art. 124 §2, ... Wb. SPR), een "*gebrevetteerde politieambtenaar*" (art. 128, ... Wb. SPR), de "*door de*

9/14

Koning aangewezen politiedienst" (art. 146 §1, 2^e lid, art. 151 §2, 184 §1, ... Wb. SPR), "*de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*" (art. 161, ... Wb. SPR), "*een in artikel 2 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt bedoelde politiedienst*" (art. 420 §2 Wb. SPR), "*de gevorderde politiedienst*" (art. 421, 423, 424, ... Wb. SPR), de "*agenten van de openbare macht*" (art. 242, 243, 248, ... Wb. SPR) en "*de openbare macht*" (art. 244 Wb. SPR) door elkaar worden gebruikt. Soms wordt voorzien dat de magistraat de officier van gerechtelijke politie *nominat* moet aanwijzen (cf. art. 205, 1^e lid Wb. SPR) wat dan weer strijdig is met art. 8/1, 1^e lid WPA dat voorziet dat de magistraat zich niet kan mengen in de organisatie van de dienst. Soms wordt het woord "*de politiedienst*" gebruikt waar het kennelijk de bedoeling is enkel de lokale politie te viseren (bv. art. 273, 2^e lid Wb. SPR). Kortom, er is nood aan meer uniformiteit en duidelijkheid.

De inhoud en juridische draagwijdte van voormelde begrippen is immers ook verschillend.

Vooreerst dient men zich de vraag te stellen of anno 2020 het concept of de figuur van de OGP (met daarin de opdeling van 'hoger officier van gerechtelijke politie'¹⁵, 'officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings (OGP/HPK)' en 'lager officier van gerechtelijke politie'¹⁶) en agent van gerechtelijke politie (AGP) nog wel pertinent is. Naar de visie van het COC is dit 19^eeeuws concept, minstens dat van OGP/HPK, achterhaald¹⁷. Het werd over de laatste decennia (en zeker sinds de politiehervorming van 1989) trouwens meer en meer van zijn betekenis en inhoud ontdaan. Thans zitten we in de situatie dat een inspecteur (basiskader GPI) met zes jaar dienst reeds een OGP/HPK is en sowieso alle inspecteurs bij een LRD¹⁸ of een FGP¹⁹. Bij een eventuele herziening dienen ook de relevante artikelen van de WPA te worden herbekeken (bv. art. 8/6, 2^e lid).

De doorheen het wetsvoorstel gebruikte begrippen en dito bevoegdheden in het onderzoek dienen coherenter en uniformer gemaakt te worden. Enkele voorbeelden:

- de notie "*politieambtenaar*" heeft een beperkte betekenis en behelst niet de CALOG-leden, de agenten van politie of de beveiligingsassistenten;
- wat het CALOG kader betreft is er inmiddels één en ander gewijzigd²⁰, waardoor zij krachtens een nieuw 4^e lid van art. 118 van de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna WGP) "*bijdragen aan de uitvoering van de taken bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de wet op het politieambt, en in*

¹⁵ Dit zijn de magistraten zelf (cf. actueel artikel 9 Sv.)

¹⁶ Lager officier van gerechtelijke politie is elke officier van gerechtelijke politie waarvan de wet of reglementaire tekst niet uitdrukkelijk voorschrijft dat het gaat om een officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings.

¹⁷ Zo voorziet art. 92 Wb. SPR dat de aangiften en klachten kunnen worden gericht tot de "*officieren van gerechtelijke politie*". Dit is in de realiteit volledig achterhaald. Elke politieambtenaar kan een klacht acteren. Dat wordt ook voorzien in de WPA.

¹⁸ Lokale Recherche Dienst.

¹⁹ Federale Gerechtelijke Politie.

²⁰ Met name door de Wet van 31 juli 2020 tot regeling van de verwerking van operationele politionele informatie door het administratief en logistiek kader van de geïntegreerde politie, *BS* 14 augustus 2020, p.60952.; zie ook Parl. St. *Kamer*, 2019-2020, n° 1400/001.

het bijzonder aan de verwerking van persoonsgegevens, zoals bedoeld in afdeling 12 van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt". Dit betekent dus dat deze burgers werkzaam bij de politie alle politionele gegevensbanken kunnen en zullen raadplegen en dat in de praktijk reeds een hele tijd doen. Als functioneel beheerder of assistent van een functioneel beheerder krijgt het CALOG bijvoorbeeld alle mogelijke politionele verwerkingen te zien²¹. In dat opzicht moet men zich de vraag stellen of de beperkingen opgelegd door bijvoorbeeld art. 186 §3 Wb. SPR (telefonie - en informaticatap) dat zij niet mogen belast worden met de analyse van de inhoud van de opgenomen communicatie of gegevens niet strijdig, minstens achterhaald, is met voornoemd art. 118 WGP. CALOG leden kunnen wel ondersteuning geven aan operationele misdrijfanalisten (wat niet uitvoerbaar is zonder door kennis te nemen van persoonsgegevens) en zelf ook strategisch analist zijn²², maar mogen geen kennis nemen van de inhoud van tapgesprekken?;

- het begrip "*politiediensten*" of "*politiedienst*" wordt niet gedefinieerd in het wetsvoorstel. Artikel 44/11/14 WPA bepaalt het volgende: "*Voor de toepassing van afdeling 12 (eigen onderlijning) betreffende het informatiebeheer, omvat de notie van politiediensten alle leden van het personeel van de politiediensten, inclusief de leden van het administratief en logistiek kader in de zin van artikel 118 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*". Dit betekent (a contrario) dat enkel voor de toepassing van afdeling 12 van hoofdstuk IV onder "*politiediensten*" ook het CALOG kader wordt bedoeld. Dit betekent dat voor alle andere toepassingen van de WPA de notie 'politiediensten' moet begrepen worden in zijn gebruikelijke betekenis, met name alle leden van het operationeel kader (onder de notie 'politiediensten', blijkt dat de WPA – hoewel het begrip niet uitdrukkelijk wordt gedefinieerd in de WPA – daarmee het operationeel kader bedoelt; cf. vb. artikel 7 WPA). Een lid van het operationeel kader omvat conform art. 3, 7° WPA de "*categorie van personeelsleden van de politiediensten die bestaat uit de politieambtenaren, de beveiligingsassistenten van politie, de agenten van politie en de beveiligingsagenten van politie*". Zij komt overeen met de in het wetsvoorstel regelmatig gebruikte begrip "*de leden van de lokale en federale politie*". Is dat de bedoeling?

Het COC betwijfelt of voorgaande aspecten enige aandacht hebben gekregen bij de stellers van de tekst.

In de commissie strafprocesrecht bleek geen vertegenwoordiger van de GPI (noch federale politie, noch lokale politie) aanwezig, zodat het "*multidisciplinaire*" karakter ervan²³ toch moet genuanceerd worden. Alleszins moet helder gemaakt worden welke leden van de GPI bevoegd zijn voor welke

²¹ Parl. St. Kamer, 2019-2020, n° 1400/001, 9

²² Parl. St. Kamer, 2019-2020, n° 1400/001, 5.

²³ Parl. St. Kamer, 2019-2020, n° 1239/001, 4

opsporings – of onderzoekshandelingen. Een oefening waarbij wordt nagegaan voor welke handelingen echt een officier van gerechtelijke politie (al dan niet HPK) nodig is (in de hypothese dat men zou vasthouden aan deze figuur) dan wel een politieambtenaar of een lid van de politiediensten volstaat lijkt evenzeer aan te bevelen.

II.2. Artikelsgewijze besprekingen en punctuele opmerkingen

De verjaring van de strafvordering en de bewaartermijnen van de politionele gegevens en informatie in de WPA.

15. Het COC wenst de aandacht van de stellers van het wetsvoorstel te vestigen op de vaststelling dat de termijnen van de verjaring van de strafvordering (art. 60-68 Wb. SPR) niet corresponderen met de bewaartermijnen van de politionele registraties. Ook actueel zijn die termijnen verschillend wat ongewenste effecten kan hebben in die zin dat bijvoorbeeld de politionele registraties kunnen gearhiveerd zijn, terwijl de strafvordering nog niet verjaard is. Er lijkt bijvoorbeeld ook geen sprake meer van overtredingen in het wetvoorstel, wat wel zo is in de WPA. Het verdient aanbeveling, bij eventuele aanneming van dit wetsvoorstel, derhalve na te gaan of de (zeer complexe) regels van de (maximale) bewaartermijnen in de WPA niet moeten worden aangepast aan de regels van de verjaring van de strafvordering.

De ambtshalve politionele opsporing

16. Art. 102, 1^e lid Wb. SPR herneemt het actuele art. 28*bis* §1, 2^e lid Sv. door te stellen dat “*de algemene beginselen volgens welke de politiediensten autonoom kunnen optreden vastgelegd worden bij wet en volgens de bijzondere regels vastgesteld bij de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid*”.

Er moet worden vastgesteld dat deze bepaling, ingevoerd in het Sv. in 1998 nooit is uitgevoerd in die zin dat er nog steeds geen enkele wet is die voormelde algemene beginselen van autonoom politioneel optreden vastlegt. De COL 8/2005 van het College van procureurs-generaal is de enige reglementaire tekst²⁴ die een zeker juridisch kader aanreikt rond het autonoom politioneel optreden (of zoals de COL het stelt het “*Ambtshalve Politioneel Onderzoek*” of APO) maar vanuit juridisch perspectief, naar de visie van het Controleorgaan, onvoldoende om uitvoering te geven aan art. 28*bis* §1, 2^e lid Sv. en dus ook aan art. 102, 1^e lid Wb. SPR. De wettelijke basis voor het actuele APO zoals weergegeven in de COL 8/2005 maakt geen melding van art. 28*bis* §1, 2^e lid, maar steunt zich op andere bepalingen van het Sv. waaronder het 3^e lid van datzelfde artikel. Deze wettelijke basis en ook de andere geciteerde artikelen gecombineerd met de rechtspraak van het Hof van Cassatie lijken het COC nochtans onzeker

²⁴ Omz. COL8/2005 betreffende het Ambtshalve Politioneel Onderzoek (A.P.O.) en het Vereenvoudigd Proces-Verbaal (V.P.V.), https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/col_8_-_2005.pdf

als rechtsbasis. Men kan zich afvragen wat nog het nut zou zijn van art. 28bis §1, 2^e lid Sv. en dus ook van art. 102, 1^e lid Wb. SPR indien de andere vermelde rechtsgrondslagen afdoende zijn.

17. Na meer dan 20 jaar lijkt de tijd aangebroken dat er duidelijke regels en een minimaal wettelijk kader komen die de contouren van een APO systeem vastleggen. Dat kan ook de gelegenheid zijn om de actueel grootste pijnpunten aan te pakken: vooral (1) de termijn van 3 maanden voorzien in de COL waarin de GPI zonder kennisgeving aan het parket kan werken die als te kort wordt ervaren, (2) het gebrek aan feedback vanuit het OM op het werk van de politie en (3) de administratieve overlast (het doorsturen van de dossiers vanuit het parket naar de GPI en tussen de politiezones onderling gebeurt nog grotendeels op papier) worden aangehaald²⁵.

Dit staat dan los van de vraag of het moment ook niet is aangebroken om de politiediensten meer autonomie te geven in de opsporing en afhandeling van strafbare feiten (sepot door de politie bv.).

De tuchtbevoegdheid van de procureur-generaal over de leden van de GPI

18. Art. 103 Wb. SPR herneemt de oude regels die een vorm van tuchtbevoegdheid van de procureur generaal (en de federale procureur) voorzien. Vraag is of dit actueel nog opportuun is voor wat de officieren van gerechtelijke politie behorende tot de GPI betreft²⁶. Zij zijn immers reeds onderworpen aan een volledig eigen tuchtregime door de Wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten. Naast het feit dat de voorziene regels zeer zwaar lijken voor een lichte tuchtsanctie zoals de waarschuwing en de aanmaning²⁷ (waarin zelfs een dagvaarding is voorzien voor het hof van beroep ...) maakt dit archaïsch tuchtsysteem dubbel gebruik uit met de tuchtwet van 13 mei 1999 die reeds een betrokkenheid van de gerechtelijke overheden voorziet in zijn art. 24 (hetzij van de Minister van Justitie, hetzij van de procureur des Konings of de federale procureur, maar niet van de procureur-generaal) en kan het de toepassing ervan zelfs doorkruisen of problemen opleveren met het *non bis in idem* beginsel. Het Controleorgaan pleit voor de afschaffing van dit overblijfsel uit het oude Wetboek van strafvordering.

²⁵ DONVIL, T., *Een evaluatie van het ambtshalve politieel onderzoek*, Masterproef neergelegd tot het behalen van de graad van Master in de Criminologische Wetenschappen, *Universiteit Gent*, Academiejaar 2019-2020, 34-35, niet gepubliceerd; zie ook PONSAERS, P., CARTUYVELS, Y., & VERHAGE, A., *Politieel onderzoek : relatieve autonomie? Een empirisch onderzoek naar de autonome politieel behandeling*, Gent, Academia press, 2003.

²⁶ Ter herinnering: dit betreft duizenden personeelsleden van de GPI: het hele officierskader, het middenkader en een belangrijk gedeelte van het basiskader (inspecteurs werkzaam in lokale recherche diensten van de lokale politie en de federale gerechtelijke politie, inspecteurs met 6 jaar dienstanciënniteit die respectievelijk een functionele of voortgezette opleiding hebben gevolgd; cf. art 138, 1^e lid, 5^o en 6^o juncto het KB van 11 januari 2019 tot uitvoering van artikel 138, § 1, eerste lid, 5^o en 6^o, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus en artikel 11bis, tweede lid, van de wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten en tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten).

²⁷ Tuchtsanctie die in de Wet van 13 mei niet wordt voorzien.

De gezagsbevoegdheid van de hoven van beroep op de leden van de federale politie en de leden van de lokale politie

19. Naar luid van art. 107 Wb. SPR wordt de gerechtelijke politie uitgeoefend door de leden van de GPI "*onder het gezag van de hoven van beroep*". Ook dit artikel en de explicitering van dit gezag is overgenomen van het huidige art. 9 Sv. De vraag stelt zich wat deze expliciete gezagsuitoefening, waarvan de origine al evenzeer dateert van de vorige eeuw, op heden nog voorstelt en wat de concrete draadwijdte daarvan is. Deze bepaling strookt ook op heden alvast niet met art. 28*bis* §1, 3^e lid en art. 55 Sv. dat de gezagsuitoefening op de leden van de GPI, naar gelang van het geval, bij het OM of de onderzoeksrechter legt. De vraag is wat de hoven van beroep (en dus zittende magistratuur) *in concreto* te maken hebben met de uitoefening van de gerechtelijke politiefunctie. Het ogenblik lijkt aangebroken om ook dit relikwie uit het verleden te schrappen, minstens te heroverwegen en te argumenteren wat de concrete inhoud ervan dan wel zou kunnen zijn.

De adviesverlening door de bevoegde dataprotectie autoriteit: het Controleorgaan voor wat de geïntegreerde politie betreft.

20. Art. 186 §3, 2^e lid Wb. SPR voorziet het volgende: "*De officieren van gerechtelijke politie houden de namen bij van de personen door wie zij zich laten bijstaan, in een lijst die voor elk dossier afzonderlijk wordt opgesteld volgens de nadere regels door de Koning bepaald, na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit*". Niet de GBA, maar wel het COC is de bevoegde dataprotectie autoriteit voor wat de GPI betreft. Derhalve moet hier ook het Controleorgaan om advies worden gevraagd en niet enkel de GBA.

De nauwkeurigheid en juistheid van de politionele persoonsgegevens en informatie in de Algemene Nationale Gegevensbank

21. Art. 489 Wb. SPR herneemt art. 646 Sv. Daarin wordt voorzien dat er een structurele feedback vanuit justitie naar de GPI moet gebeuren van rechterlijke beslissing ten gronde die een impact kunnen hebben op de politionele registraties (versta in hoofddorde de vrijspraken), van de beschikkingen tot buitenvervolginstelling van de kamer van het onderzoek en van de sepotbeslissingen wegens onvoldoende bezwaren of afwezigheid van inbreuk van het parket. Dit alles dan nog binnen de 30 dagen.

Ook hier moet het Controleorgaan vaststellen dat deze sinds 2014 bestaande verplichtingen, die in werking is getreden op 7 april 2018, in de praktijk in het geheel niet wordt nageleefd. De toelichting komt dan ook niet overeen met de werkelijkheid wanneer wordt gesteld dat dit "*actueel ... reeds in*

*bepaalde mate het geval (is), maar dit ... niet systematisch (gebeurt)*²⁸. Het Controleorgaan moet deze bewering vanuit haar praktijkervaring formeel tegenspreken. Het is louter toevallig, en zeer dikwijls omdat het COC de GPI wijst op een bepaalde rechterlijke uitspraak, dat er een rectificatie of wissing van de politionele registratie gebeurt. Meestal gebeurt dit naar aanleiding van een dossier 'onrechtstreekse toegang' waarbij een burger dus inzage en/of rectificatie verzoekt van een bepaalde of meerdere politionele registraties (cf. art. 42 WGB) en daarbij een vonnis of arrest van vrijspraak voorlegt. Sepotbeslissingen geven in de praktijk nooit aanleiding tot de toepassing van het actuele art. 646 Sv.

Het COC kan alleen maar hopen dat van deze verplichting eindelijk werk wordt gemaakt en dat niet gewacht wordt op de goedkeuring van dit wetsvoorstel.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politionele Informatie,

verzoekt de aanvrager gevolg te geven aan de hogervermelde opmerkingen.

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

Voor het Controleorgaan,
De voorzitter,
(get.) Philippe ARNOULD

²⁸ Parl. St. *Kamer*, 2019-2020, n° 1239/001, 357.