



Note sur l'échange transfrontalier de données administratives

Pour l'approche administrative de la criminalité organisée



Table des matières

Description générale	3
1 Cadre juridique	5
1.1 Réglementation Européenne	5
1.1.1 Usage de données policières à d'autres fins	5
1.1.2 Traité de police Benelux	5
1.1.3 Directive relative à la protection de données par la police et la justice	5
1.2. Belgique	7
1.2.1 Usage national de données policières dans le cadre de l'approche administrative	7
1.2.2 Délivrance de données policières par (le maire de) la commune belge à (au maire de) la commune allemande ou néerlandaise	7
1.2.3 Délivrance directe par la police belge à (au maire de) une commune allemande ou néerlandaise	7
1.2.4 Délivrance par la police belge à la police allemande ou néerlandaise où une autorisation est donnée pour une retransmission à et un usage par l'administration au profit de l'approche administrative de la criminalité organisée	7
1.3. Allemagne	9
1.3.1. Usage national de données policières dans le cadre de l'approche administrative	9
1.3.2. Délivrance de données policières par (le maire de) la commune allemande à (au maire de) la commune belge ou néerlandaise	9
1.3.3. Délivrance directe par la police allemande à (au maire d') une commune belge ou néerlandaise	10
1.3.4. Délivrance par la police allemande à la police belge ou néerlandaise où une autorisation est donnée pour la retransmission à et un usage par l'administration au profit d'une approche administrative de la criminalité organisée	10
1.4. Pays-Bas	12
1.4.1. Usage national de données policières dans le cadre de l'approche administrative	12
1.4.2. Délivrance de données policières par (le maire de) la commune néerlandaise à (au maire de) la commune belge ou allemande	12
1.4.3. Délivrance directe par la police néerlandaise à (un maire d') une commune belge ou allemande	13
1.4.4. Délivrance par la police néerlandaise à la police belge ou allemande où une autorisation est donnée pour la retransmission à et l'usage par l'administration au profit d'une approche administrative de la criminalité organisée	14
2. Conséquences pratiques	15
3. Conclusion	15

*Le contenu de ce rapport représente les points de vue de l'auteur et relève de sa seule responsabilité.
La Commission européenne n'accepte aucune responsabilité pour l'utilisation qui peut être faite des informations qu'il contient.*

Description générale

Pour une approche administrative efficace de la criminalité organisée, une bonne situation en matière d'information est essentielle. Les enquêtes déjà réalisées (*Mesures administratives, Criminalité et maintien de l'ordre dans l'Euregio, Confine*) portent surtout sur la communication transfrontalière de données policières et judiciaires au profit de l'approche administrative à l'étranger. L'EURIEC a également écrit plusieurs notes sur ce sujet qui décrivent les capacités de fournir de telles données à des organes administratifs étrangers (le cas échéant via les communes nationales). Cependant, un important facteur qui manque est l'échange de données administratives. Il n'existe pas de législation ou réglementation européenne ou bilatérale qui porte spécifiquement sur l'échange de données administratives au profit de l'approche administrative de la criminalité organisée. Cette catégorie d'informations est aussi souvent ignorée dans la littérature sur une coopération transfrontalière pour l'approche de la criminalité organisée.

La notion de « données administratives » est très vaste et peut englober différentes sortes de données qui sont également déjà évoquées dans d'autres notes de l'EURIEC (données de sécurité sociale, données du registre de la population). Au sens le plus large du terme, l'on peut entendre par cette notion toutes les données dont les organes administratifs disposent lors de l'exercice de leurs tâches. Cela peut également comprendre les informations qui sont disponibles dans diverses sources (semi-)publiques, comme le cadastre, les données d'insolvabilité, les données du registre des entreprises, etc. EURIEC a élaboré diverses brochures pratiques sur la consultation transfrontalière de ces sources (semi-)publiques à l'aide desquelles on peut retracer des informations et de quelles manières elles peuvent être obtenues. Dans cette note, l'accent est spécifiquement mis sur les données administratives dont les communes disposent lors de l'exercice de leur tâche dans le cadre du maintien administratif, ainsi que les informations qu'elles souhaitent obtenir d'autres services au sein de la commune, comme, par exemple le service de l'inspection du bâtiment ou le service d'octroi de permis.

Dans cette note, trois éventuelles variantes transfrontalières pour délivrer des données administratives sont évoquées :

1. Échange de données entre le service qui est chargé du maintien administratif dans un pays avec un service similaire d'une commune étrangère ;
2. Communication de données par d'autres services communaux au service d'une commune étrangère qui est chargé du maintien administratif ;
3. Communication de données d'autres services communaux via le service qui est chargé du maintien administratif avec un service similaire d'une commune étrangère.

Au chapitre 1, sont en premier lieu abordés les cadres légaux internationaux ou de droit européen. Aussi au chapitre 1, les moyens nationaux pour l'échange de données administratives au profit de la gouvernance à la fois en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas sont expliqués. Par la suite, les trajets susmentionnés pour un échange transfrontalier d'informations au profit de l'approche administrative de la criminalité organisée sont évoqués en détail par pays. Ensuite, les conséquences pratiques de ces résultats juridiques seront abordées en détail. Enfin, les principaux résultats sont commentés dans la conclusion.



1. Cadre juridique

1.1 Réglementation Internationale et Européenne

En ce qui concerne la réglementation internationale et européenne, seul un nombre limité de lois et d'autre réglementation portent sur la coopération administrative en général. Il existe néanmoins un certain nombre de textes qui offrent aussi dans ce domaine un cadre juridique, dont des exemples :

- Règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 concernant la protection de personnes physiques dans le cadre du traitement de données à caractère personnel et concernant la libre circulation de ces données et abrogeant la Directive 95/46/CE - **Règlement général sur la Protection des Données à caractère personnel (RGDP)**
- Convention européenne sur la signification et la notification à l'étranger des documents en matière administrative, 24 novembre 1977
- Convention européenne sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative, 15 mars 1978
- Règlement (UE) 2016/1191 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le Règlement (UE) no 1024/2012
- Règlement no 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission (« **le règlement IMI** »).

Le traitement de données des autorités a dans la plupart des cas d'abord lieu au sein du champ d'application du Règlement (UE) 2016/679, dit le Règlement général sur la Protection des Données à caractère personnel. Le principe de limitation des finalités procure notamment une restriction légale de l'échange d'informations,¹ en vertu duquel le traitement ultérieur de données doit en principe être conforme à l'objet initial de la collecte.² En vertu d'une disposition d'ouverture dans le Règlement général sur la Protection des Données à caractère personnel, les États membres sont cependant également responsables d'une élaboration et d'une spécification des principes de base, ce qui peut produire certaines différences entre les États membres en ce qui concerne la conversion du Règlement. Le RGDP n'est en principe applicable qu'aux données sur des personnes physiques et donc non pas aux données de

personnes morales, sauf si ces données ont un lien étroit avec les données d'une personne physique.³ Cela peut notamment être le cas si un nom d'une personne physique est indiqué dans la dénomination d'une société ou aussi dans le cas de sociétés de personnes (sociétés unipersonnelles, sociétés en commandite) qui ne sont pas considérées comme des personnes morales.⁴

1.1.1 Échange informel

L'échange « informel » des informations via des relations étroites entre des employés individuels de diverses autorités, ce qui se produit régulièrement dans la pratique, est également entièrement soumis aux prescriptions légales du Règlement général sur la Protection des Données à caractère personnel. Dans le rapport *Administrative measures to prevent and tackle crime*, la possibilité d'un échange (transfrontalier) informel de données sur la base de relations personnelles est évoquée.⁵ Une commune peut de la sorte être informée sur d'éventuelles particularités concernant une personne ou organisation déterminée, mais ne peut pas y réagir. De plus, la délivrance informelle et par la suite le traitement de données à caractère personnel constitue donc également un traitement aux termes du RGDP/GDPR. Cela signifie que même en cas d'échange informel de données, les critères du RGDP/GDPR doivent être remplis, tel qu'un principe de traitement licite, qui ne sera cependant pas souvent évoqué dans les cas concernant l'approche administrative et le maintien.

1.1.2 Initiatives du Conseil de l'Europe et de l'UE

De plus, les initiatives du Conseil de l'Europe ont conduit à la Convention européenne relative à la signification et la notification à l'étranger des documents en matière administrative de 1977 et la Convention européenne sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative 1978. La convention de 1977 pourvoit à une assistance mutuelle entre les parties contractantes lors de la signification et la notification des documents au moyen de l'instauration d'un système de bureaux centraux.⁶ En outre, il a été noté dans le rapport d'enquête Confine du Prof. dr. D. van Daele et drs. S. Bollens que la Convention européenne « *European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters 1978* » concernant l'assistance administrative mutuelle, était consi-

1 Art. 5 I No. b), 6 RGPD.

2 Art. 6 I 1 e), II, III 1 b), 3 RGPD.

3 Art. 1 I, II RGPD.

4 « *Vie privée : la publication d'une raison sociale peut-elle être contraire au RGPD ?* », *europadecentraal.nl*.

5 *Administrative measures to prevent and tackle crime*, p. 572-573, 607-608.

6 Art. 1 I, 2 I, 3 Convention européenne sur la signification et la notification à l'étranger des actes en matière administrative.

dérée comme un instrument sous-évalué (ch. XIV.1). Cette convention a été ratifiée par la Belgique et l'Allemagne, cependant elle n'est pas applicable aux Pays-Bas, car les Pays-Bas n'ont pas ratifié cette convention. Si les Pays-Bas avaient ratifié cette convention, l'applicabilité de cet instrument demeure une grande incertitude, car la législation sur le respect de la vie privée actuelle, tout comme la législation nationale de tous les trois pays s'opposent en effet à un échange de données administratives au profit de l'approche administrative de la criminalité organisée. La question est alors de savoir si les conventions respectives en lien avec l'implémentation nationale peuvent constituer une base juridique suffisante pour le traitement de données à des fins spécifiées. Les entretiens entre l'EURIEC et les divers experts ont en outre montré que ces moyens pour un échange de données ne sont à peine utilisés dans la pratique, parce que l'on considère que les conventions sont anciennes et que l'on n'est pas très bien au courant.

Enfin, la législation européenne pourvoit dans certains domaines également à des possibilités supplémentaires pour un échange d'informations, dont les dispositions dans la directive sur les prestations de service⁷ et la directive sur les qualifications professionnelles⁸ sont des exemples. La conversion nationale de ces directives pourvoit dans certains cas à des moyens supplémentaires pour échanger des informations de manière transfrontalière.

Le Règlement UE 2016/1191 offre en outre aussi une éventuelle base utile pour la coopération administrative, parce que ce règlement permet de vérifier les actes qui ont été délivrés, comme les actes de naissance, de décès et de mariage, de manière transfrontalière, si le contrôle doit être effectué en vue de l'effet sur le marché interne.⁹ Pour cet échange le réseau IMI peut être utilisé, le système d'informations pour le marché interne.

1.2 Belgique

1.2.1 Usage national de données administratives dans le cadre d'une approche administrative

Les communes belges et leurs services disposent dans beaucoup de cas eux-mêmes d'informations ou de signaux qui peuvent servir à l'approche administrative de la criminalité organisée. En soi, les signaux qui émergent chez un seul service déterminé ne suffisent dans beaucoup de cas pas à présumer qu'un sujet déterminé soit impliqué dans la criminalité subversive. Il est donc souvent utile que les divers services réunissent leurs informations afin d'avoir une idée plus complète des gens qui habitent ou entreprennent dans la commune.

Pour faire en sorte que les informations sur d'éventuels signaux subversifs dans la commune se limitent à des services distincts, diverses communes ont instauré des Centres communaux d'information et d'expertise (dits GIEC). Lors de ces réunions, les services communaux peuvent partager avec d'autres services les signaux suspects qu'elles ont reçus. De cette manière, diverses pièces du puzzle peuvent être mises en place pour obtenir une meilleure idée de l'ensemble.

De plus, les communes peuvent aussi demander des informations à d'autres instances dans divers cas, dont des exemples sont :

- La demande d'extraits du Registre central fédéral.¹⁰ (Pour une description des moyens pour délivrer des données du Registre central fédéral et des registres de la population de manière transfrontalière, cf. à cet effet la Note sur les données des registres de la population)
- La demande d'informations de la police par les services communaux de l'ordre public (cf. à cet effet la Note sur les données policières)
- La réception d'informations sur des enquêtes en cours sur la base de l'article 21bis du Code de procédure pénale, si le Procureur du Roi donne son autorisation à cette fin
- La demande de données fiscales dans certains cas, car les administrations locales disposent aussi de pouvoirs en ce qui concerne les impôts et peuvent lever des impôts elles-mêmes (cf. à cet effet la Note sur les données fiscales)
- La demande d'une copie du Casier judiciaire central en vue de la communication à l'intéressé. Cette copie peut être utilisée pour évaluer si la personne peut légalement exploiter certains établissements nécessitant un permis (cf. à cet effet la Note sur les données judiciaires).

Outre un échange intercommunal d'informations, un

⁷ Art. 28 ff. RL 2006/123/EG.

⁸ Art. 28 ff. RL 2006/123/EG.

⁹ Art. 14,22 REG 2016/1191.

¹⁰ Décret royal du 16 juillet 1992.

échange intercommunal d'informations pourrait également servir à des communes belges (et étrangères). Si une commune déterminée refuse par exemple d'octroyer un permis pour des raisons motivées ou retire un permis, ces informations seraient utiles pour une autre commune où cette personne veut transférer ses activités. Pour la (re) transmission de données à caractère personnel dont la commune dispose ou qu'elle a reçues d'autres organisations, il faut remplir les conditions et les principes du Règlement général sur la Protection des Données à caractère personnel. Il faut notamment remplir le principe de la limitation des finalités, mais aussi le fait qu'un motif légal impératif doit exister pour (re)délivrer des données à caractère personnel. Une telle base légale impérative n'existe cependant pas en Belgique.

Pour l'instant la Belgique ne dispose donc pas d'une base légale pour délivrer des données administratives à d'autres communes dans le cadre du maintien de l'ordre public. Certaines bases de données semi-publiques (comme le registre comprenant les informations des entreprises et certaines données cadastrales) peuvent en revanche être consultées ou demandées par les autorités étrangères. Les bases de données, les informations et les autorités publiques qui peuvent consulter ces bases de données figurent dans les brochures respectives de l'EURIEC.

1.2.2 Communication directe de données administratives par (le maire de) la commune belge à (au maire de) la commune allemande ou néerlandaise

Comme déjà indiqué supra, une commune belge dispose d'une part d'informations provenant de ses propres services et d'autre part d'informations qu'une commune reçoit d'autres services publics, comme les services de la justice ou le registre central fédéral. Dans cette partie, nous examinerons la délivrance d'informations provenant des services des communes belges et donc non pas les informations qu'une commune reçoit d'autres services publics.

Pour la communication de données administratives d'une commune belge à une autre commune belge, il n'existe pas de base légale comme déjà évoqué supra. De ce fait, il manquera en général aussi une base légale explicite et sans équivoque pour transférer des données administratives à des communes étrangères.

De plus, le principe de la limitation des finalités empêche dans divers cas la (re)transmission. Si une commune allemande ou néerlandaise souhaite recevoir des données administratives d'une commune belge en vue de prévenir et de lutter contre la criminalité organisée, il faut examiner si cet objet diffère de l'objet pour lequel les données ont été initialement collectées par la commune belge. Cela devra être examiné cas par cas.

En raison de l'absence d'une base légale et des questions sur le principe de la limitation des finalités lors de la communication de données administratives, ces données ne pourront actuellement pas être communiquées (de manière transfrontalière). Si le législateur belge prévoit dans le futur un motif explicite pour la communication de données administratives, il serait utile d'élaborer des protocoles à cette fin qui indiquent clairement si et quand une communication en dehors de la commune et transfrontalière de données administratives est possible.

Il semble néanmoins possible de transférer des données sur des entreprises, qui ne portent donc pas sur des données à caractère personnel à d'autres communes. Le RGPD n'est en principe pas applicable à ces données ce qui rend la communication de telles données au plan légal plus sûre que la délivrance de données à caractère personnel. Nous conseillons donc aux autorités de communiquer si possible des données commerciales au lieu de données à caractère personnel.

En outre, il est possible de faire appel à la transparence administrative pour demander des données administratives, car les autorités publiques sont tenues de publier les documents administratifs souhaités à tout un chacun qui en fait la demande.¹¹ Le problème qui se pose cependant en l'occurrence est que la législation doit refuser une demande de publicité de certains documents si la publicité viole le droit au respect de la vie privée. Une exception dans ce cadre est que si la personne concernée donne une autorisation pour publier les informations.¹² Dans beaucoup de cas la demande d'autorisation à l'intéressé ne sera pas indiquée, étant donné que l'intéressé sera ainsi averti qu'un service public aurait certaines présomptions à l'égard du sujet.

1.2.2.1 Retransmission par la commune belge d'informations obtenues d'un autre service public à une commune allemande ou néerlandaise

Les communes belges reçoivent aussi des informations d'autres services publics. Si les conditions imposées par le RGDP sont remplies, il serait pour ces données possibles de retransmettre ces données de manière transfrontalière. La législation actuelle belge ne semble cependant pas remplir les conditions imposées par le RGDP.

D'abord, il manque, tout comme pour la délivrance d'informations des propres services d'une commune, une base légale pour la retransmission de données d'autres services publics.

¹¹ Art. II. 31 *Vlaams Decreet Bestuursdecreet (Décret administratif flamand)*.

¹² Art. II. 34, §2 *Vlaams Decreet Bestuursdecreet (Décret administratif flamand)*.

De plus, le principe de la limitation des finalités du RGPD forme sûrement un facteur majeur supplémentaire dont il faut tenir compte pour retransmettre des données administratives. Il résulte de ce principe que plus l'objet du traitement souhaité des données par la commune diffère de l'objet initial du traitement, plus le traitement et la délivrance sont problématiques. Une commune belge ne collecte certaines données pas forcément en vue de garantir l'ordre public. Si ces données sont communiquées en vue de garantir l'ordre public d'une autre commune, il est donc question d'un autre objet.

Pour ces raisons, il sera nécessaire de prévoir une base légale pour la retransmission pour permettre une telle retransmission dans le futur. En plus, cette base légale devrait de préférence répondre davantage au principe de la limitation des finalités et décrire des cas où une retransmission peut être possible.

Enfin, il faudra aussi à chaque fois prendre en considération les genres de données dont une commune dispose et le caractère secret ou confidentiel de ces informations. Une commune belge peut ainsi dans certains cas limités recevoir des informations policières ou judiciaires. De par la nature de ces informations, la retransmission par une commune ne correspondra souvent pas à la volonté de l'émetteur initial. Cette problématique est élaborée en détail dans les notes concernées.

1.2.3 Communication par l'organe administratif belge à la police allemande ou néerlandaise où une autorisation est donnée pour une retransmission à et un usage par la gouvernance au profit de l'approche administrative de la criminalité organisée (demi-tour)

Cette communication d'informations administratives se heurte également à certains obstacles légaux, mais aussi pratiques. Pour une telle communication, le principe de la limitation des finalités joue aussi un rôle majeur. En général, il n'existe pas de base pour une autorisation pour faire en sorte que le transfert de données à d'autres fins que l'objet initial du transfert soit possible.

Une éventuelle solution serait le nouveau Traité de police Benelux. Ce traité qui doit encore entrer en vigueur, prévoit une disposition pour échanger, après une demande, des informations policières en vue de prendre des mesures administratives.¹³ On pourrait argumenter que les informations administratives changent de nature dès que les informations sont transmises à la police. Il s'agirait donc d'informations policières qui sont communiquées en vue de prendre des mesures administratives dans d'autres pays, ce qui est cependant encore très incertain.

En outre, il faut pour ce trajet aussi songer à l'opportunité et à certains obstacles pratiques pour utiliser les réseaux policiers pour un échange transfrontalier pour la retransmission d'informations administratives. De cette manière, les réseaux policiers risquent en effet d'être saturés ce qui rend la retransmission d'informations policières nécessaires moins facile et efficace.

¹³ Art. 4, alinéa 3 Traité de police Benelux.

1.3 Allemagne

1.3.1 Usage national de données administratives dans le cadre de l'approche administrative

L'administration est une notion très vaste. Les communes allemandes font partie de l'administration du Land allemand NRW mais ont aussi des liens avec l'administration d'autres Länder et l'administration fédérale.¹⁴ En conséquence, une commune allemande peut demander des données dans beaucoup de cas. Ces données peuvent être définies comme données administratives. Des exemples d'un tel transfert de données sont :

- La demande auprès du Registre de commerce central (*Gewerberegister*) en vue d'un contrôle de fiabilité (*Zuverlässigkeit*) du demandeur¹⁵
- L'échange de données entre les autorités compétentes pour les registres de la population (cf. à cet effet la Note sur les données des registres de la population)
- L'échange de données entre les communes comme prestataires de services aux termes du Code social avec d'autres prestataires de services¹⁶ (cf. à cet effet aussi la Note sur les données sociales)
- La demande d'informations policières par les services communaux pour l'ordre public (cf. à cet effet aussi la Note sur les données policières)
- La demande de données fiscales auprès des services de l'impôt par le service économique des communes pour évaluer la fiabilité selon la législation commerciale (cf. à cet effet aussi la Note sur les données fiscales)
- La demande d'un Certificat de bonnes vie et mœurs auprès du Bureau fédéral de la Justice pour évaluer la fiabilité d'un commerçant selon le droit commercial, si la demande antérieure au commerçant de fournir un Certificat de bonnes vie et mœurs est restée sans suite ou est inappropriée (cf. à cet effet aussi la Note sur les données judiciaires).

Le principe de limitation des finalités du Règlement de protection des données à caractère personnel offre des normes légales pour l'admissibilité de la retransmission de telles données.¹⁷ En outre, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) toute retransmission de données à caractère personnel constitue une violation autonome des droits

constitutionnels et requiert de ce fait une base judiciaire propre pour la retransmission.¹⁸

Ce principe conduit au fait que plus l'objet du traitement voulu des données par la commune diffère de l'objet initial du traitement des données demandées, plus le traitement par la commune est problématique. S'il n'existe aucune base juridique pour la retransmission, la retransmission doit en conséquence être arrêtée.

Comme déjà indiqué supra, différents moyens sont envisageables pour un échange transfrontalier de données administratives au profit de l'approche administrative de la lutte contre la criminalité organisée.

1.3.2 Retransmission de données administratives d'autres services publics par (le maire de) la commune allemande à (au maire de) la commune belge ou néerlandaise

Les principes énoncés supra pour le traitement national de données et la délivrance de données sont également applicables à la communication d'informations administratives allemandes dont une commune allemande dispose à des communes belges ou néerlandaises.

La loi allemande ne contient pas de base légale qui permet expressément la retransmission de données à des communes étrangères. Dans des cas particuliers, il est possible de retransmettre des informations dont dispose une commune allemande comme propres informations via une base légale à des autorités étrangères (par exemple dans le domaine de données du registre de la population).¹⁹ En général, il manque cependant une base légale qui permet explicitement et sans équivoque la retransmission d'informations d'autres services publics à des communes étrangères.

En outre, le principe de limitation des finalités du Règlement sur la protection de données à caractère personnel empêche la retransmission dans la mesure où l'usage voulu des données par la commune étrangère n'est pas destiné au même objet que pour lequel les données sont déjà utilisées par la commune allemande. Les changements d'objet ne sont possibles que de manière limitée. Étant donné que l'autorisation de l'intéressé pour la retransmission de ses données fait souvent défaut, tout comme une disposition légale qui permet un changement de l'objet en vertu du Règlement sur la protection de données à caractère personnel, le responsable du traitement doit faire une évaluation de l'équilibre des intérêts.²⁰

14 § 2 *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)* (Règlement communal pour le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie), Art. 78 II *Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW)* (Constitution du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie).

15 § 150a I Nr. 2 a), b) *GewO*.

16 § 69 I Nr. 1 *SGB X*, les «*Kreise und kreisfreien Städte*» sont, entre autres, les fournisseurs d'allocations de chômage et d'allocations sociales pour les besoins de logement et de chauffage, ainsi que d'aide sociale, §§ 6 I Nr. 2 *SGB II*, 3 II 1 *SGB XII*.

17 Art. 5 I Nr. b), 6 IV *RGPD*.

18 *BVerfG*, Arrêt de la première chambre du 19 mai 2020, - 1 *BvR 2835/17* -, Rn. 212 f.

19 *Bspw. über § 35 Bundesmeldegesetz (BMG)* (Loi fédérale sur la population) iVm § 34 *BMG*.

20 Art. 6 IV *RGPD*.

Enfin, lors de la (re)transmission d'informations, il n'est pas autorisé de détourner des prescriptions nationales qui subordonnent la communication de certaines sortes de données comme les informations de la police et du service des impôts à des conditions strictes (cf. à cet effet les Notes concernées).

En conséquence de ces obstacles juridiques, un transfert d'informations administratives n'est en général pas possible, surtout parce qu'une base légale explicite pour la (re)transmission d'informations est absente.

1.3.3 Communication directe par une commune allemande à (au maire d') une commune belge ou néerlandaise

Comme déjà indiqué, le droit administratif allemand n'offre en général que quelques bases juridiques pour le transfert d'informations administratives à des communes belges ou néerlandaises. De plus, il n'existe pas de dispositif explicite dans le droit administratif procédural en ce qui concerne la participation d'organes publics d'autres États membres de l'UE. De ce fait, la possibilité pour les communes étrangères pour participer à des actions en justice administratives demeure très incertaine. Dans la littérature, on considère en revanche que des établissements intergouvernementaux et des personnes morales de droit public étrangères peuvent dans certains cas être susceptibles de participer à des procédures de droit administratif (en vertu de §11 VwVfG).²¹ Il faut cependant à cet effet une disposition dans le droit international qui a également un effet direct en Allemagne. Une telle disposition internationale n'existe cependant pas pour l'instant en ce qui concerne les communes étrangères. De ce fait, les communes étrangères ne peuvent pas relever de cette disposition dans le VwVfG.

Il existe néanmoins plusieurs moyens pour un échange. Les organes publics étrangers sur le territoire de l'Union européenne peuvent ainsi sous certaines conditions avoir accès au Registre de commerce central allemand (*Gewerberegister*),²² qui ressemble diverses données sur les commerçants allemands, comme

- Des décisions fondées d'une instance publique pour refuser un permis commercial à l'égard d'une personne déterminée²³
- Des décisions définitives pour infliger des amendes lors de l'exercice ou dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle par le commerçant ou un représentant. Une condition additionnelle dans ce cadre est que l'amende doive être supérieure à 200 euros²⁴

21 NK-VwVfG/Sennekamp, 2. Aufl. 2019, § 11 VwVfG, Rn. 12, Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, 9. Aufl. 2018, § 11 VwVfG, Rn. 15.

22 § 150c II Gewerbeordnung (GewO) (Code du commerce).

23 § 149 II 1 Nr. 1 a) GewO.

24 § 149 II Nr. 3 GewO.

- Certaines condamnations pénales irrévocables en raison de certaines infractions de la loi sur le travail au noir, la loi sur le travail intérimaire et la retenue et détournement de salaire. Ces infractions doivent avoir été commises dans l'exercice de ou dans le cadre de l'exercice d'une profession (*Gewerbe*). De plus, une peine de privation de liberté de plus de trois mois ou une amende de plus de 90 d'indemnités journalières.²⁵

Un accès au Registre de commerce central (*Gewerberegister*) peut être accordé à des administrations étrangères si le bureau étranger demandeur est similaire à un demandeur allemand qui aurait également accès en vertu de la législation allemande.²⁶ Dans le cadre de cette possibilité, l'EURIEC a élaboré une brochure, en concertation avec le Bureau fédéral de la Justice qui est publiée sur le site Internet de l'EURIEC.²⁷ Selon cette brochure, un accès à de telles informations est surtout possible pour des communes étrangères et en particulier les services qui sont responsables du commerce, qui préparent par exemple eux-mêmes une décision quant à la fiabilité d'une personne déterminée.

De surcroît, les instances publiques étrangères peuvent également accéder à des informations des autorités allemandes, si l'instance étrangère respective veut consulter des registres publics auxquels des personnes privées peuvent aussi accéder. Divers registres sont concernés dans ce cadre, comme les sources publiques. Quant aux conditions d'accès aux sources publiques par les communes étrangères, l'EURIEC a élaboré diverses brochures qui sont également disponibles sur le site Internet de l'EURIEC.

Un autre moyen est proposé par les lois à la fois chez les autorités fédérales et les autorités dans le Land Nordrhein-Westfalen. Les citoyens doivent avoir accès à des informations officielles, c'est-à-dire tous les documents qui servent à des fins officielles²⁸ ou les informations qui ont été obtenues dans un contexte officiel.²⁹ Les communes étrangères comme des personnes morales de droit public ne sont cependant pas citées comme les éventuels bénéficiaires de cette législation.³⁰ La réglementation ne fait cependant aucune distinction entre ses propres ressortissants ou des étrangers concernant le droit de personnes physiques. En conséquence, au moins les employés de communes étrangères, en tant que personnes physiques pourraient aussi présenter une demande d'accès auprès des autorités allemandes respectives. Dans certains cas, de telles demandes

25 § 149 II Nr. 4 GewO.

26 § 150c II 2 GewO.

27 <https://euriec.eu/de/>

28 §§ 1 I, II, 2 Nr. 1 Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG) (Loi sur la liberté d'information de Rhénanie-du-Nord-Westphalie).

29 §§ 3, 4 IFG NRW.

30 BT Drs. 15/4493, S. 7, l'exposé des motifs de la loi sur la liberté d'information du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie parle à cet égard d'un 'caractère de droit du citoyen' du droit à l'information: LT NRW Drs. 13/1311, S. 11.

peuvent cependant être refusées. L'accès peut par exemple être refusé si la protection de la propriété intellectuelle, des secrets commerciaux et de l'entreprise ou du processus décisionnel officiel seraient influencés par l'inspection.³¹

En ce qui concerne la loi fédérale sur le caractère public de l'administration, un accès à des données à caractère personnel ne peut être accordé qu'après avoir évalué l'équilibre des intérêts. Si l'intérêt du demandeur d'informations prévaut sur l'intérêt du tiers quant à la protection de ses données. De plus, les données peuvent également être publiées si le tiers y a consenti.³² Selon la loi sur la liberté d'informations du Land Noordrijn-Westfalen, une demande d'informations doit même en principe être refusée en vue de la protection de données à caractère personnel. Seulement s'il existe une raison particulière, les informations pourront alors être divulguées. Des exemples en sont l'autorisation de l'intéressé ou la nécessité de publication pour des motifs d'intérêt général ou d'écartier des dangers de vie, de la santé, de la liberté personnelle ou d'autres atteintes sérieuses aux droits de personnes.³³

En règle générale, ces normes conduisent à l'inadmissibilité d'un envoi ultérieur à des communes belges ou néerlandaises, dans la mesure où une demande directe des données par les communes étrangères auprès du bureau concerné de l'administration allemande ne serait elle-même pas possible.

1.3.4 Communication par une commune allemande à la police belge ou néerlandaise où une autorisation est donnée pour une retransmission à et un usage par la gouvernance au profit de l'approche administrative de la criminalité organisée (demi-tour)

La (re)transmission d'informations administratives allemandes par une autorité belge ou néerlandaise à des communes belges ou néerlandaises se heurte à des oppositions juridiques.

Le principe de la limitation des finalités impose déjà des limites à une retransmission en ce sens qu'une retransmission ultérieure à d'autres fins que l'objet initial de la retransmission n'est possible que dans certains cas. Contrairement au droit fiscal (cf. la Note sur les données fiscales) il n'existe en général dans le domaine du droit administratif pas de base pour une autorisation qui permettrait le transfert de données à d'autres fins que l'objet initial du transfert. De surcroît, les règles allemandes respectives dans ce domaine ne peuvent pas être détournées dans la mesure où elles n'autorisent pas une transmission directe à des communes belges ou néerlandaises.

³¹ §§ 4,6 IFG, §§ 7,8 IFG NRW.

³² § 5 I 1 IFG.

³³ § 9 I a), c), IFG NRW.

1.4 Pays-Bas

1.4.1 Usage national de données administratives dans le cadre d'une approche administrative

Lors de l'échange de données administratives communales au profit d'une approche administrative par des communes, une distinction peut être faite entre l'échange d'informations au sein d'une commune, l'échange d'informations entre des communes réciproques et l'obtention d'information de partenaires administratifs externes.

Il s'agit alors notamment des sources d'information suivantes :

- Informations de la Base d'enregistrement de personnes (cf. la Note d'EURIEC sur l'échange transfrontalier de données du registre de la population)
- Données de sécurités sociales (cf. la Note d'EURIEC sur l'échange transfrontalier de données de sécurité sociale)
- Informations dont on dispose en vertu des pouvoirs du Règlement général local (APV)/de l'ordre public
- Données de la Loi sur les boissons alcoolisées et la restauration et l'hôtellerie ;
- Données de la Loi sur le logement
- Traitement de données en vertu de la Loi Bibob (*Loi relative à la stimulation d'évaluations d'intégrité par l'administration publique*)
- Usage de données policières à des fins administratives (cf. la Note d'EURIEC sur l'échange transfrontalier de données policières)
- Usage de données fiscales à des fins administratives (cf. la Note d'EURIEC sur l'échange transfrontalier de données fiscales)
- Échange de données au sein de l'accord de coopération du Centre d'information et d'expertise régional (*Regionaal Informatie- en Expertisecentrum*) (RIEC) (cf. la brochure de l'EURIEC sur l'échange de données au sein de l'accord RIEC).

Comme le montrent également les autres notes, certaines de ces données sont soumises à une disposition d'obligation de secret stricte qui ne permet de ce fait une communication des données que si cela a été explicitement prévu dans la loi. De plus, toutes ces données sont régies par l'obligation de secret générale en vertu de la Loi générale sur le droit administratif (*Algemene wet bestuursrecht (Awb)*).³⁴ Cette obligation de secret est applicable aux données dont on dispose lors de l'exercice de la tâche d'organe administratif.³⁵ Cela ne concerne pas une obligation de secret absolue, mais n'est valable que pour des informations dont on « connaît ou doit raisonnablement présumer le caractère confiden-

tiel ».³⁶ L'obligation de secret n'est pas d'application si le besoin de communication découle de la tâche de l'officier concerné.³⁷ Une communication est nécessaire si elle est nécessaire pour un bon accomplissement de la tâche administrative.³⁸

Il sera généralement question d'une base de traitement licite pour la partie destinataire, étant donné que les fonctionnaires du service de l'ordre public et de la sécurité ont besoin des données pour l'accomplissement d'une tâche d'intérêt général ou d'une tâche dans le cadre de l'exercice de l'autorité publique. Lorsqu'il peut être argumenté que le critère de nécessité en vertu de l'Awb et du RGPD a été rempli, les autres critères en vertu du RGPD devront également être examinés. Ce qui importe principalement dans ce cadre est le critère du principe de la limitation des finalités. Un traitement ultérieur de données à d'autres fins que pour l'objet pour lequel les données ont été initialement collectées, n'est en principe autorisée que si la délivrance repose sur l'autorisation d'une disposition du droit de l'Union ou droit de l'État membre concernée. À défaut de disposition explicite pour l'usage des données pour le but spécifique pour lequel elles sont utilisées, ce traitement ultérieur est également permis s'il est question d'un objet compatible. Pour évaluer la compatibilité, un rôle qui peut par exemple jouer est si le citoyen peut espérer que ses données qui ont été collectées pour un objet, soient au sein de la commune également utilisées pour l'autre objet (dans une autre commune). Dans ce cadre il importe également que l'objet initial du traitement soit en lien avec le même objectif, comme par exemple la Loi sur les boissons alcoolisées, la restauration et l'hôtellerie, où le maintien de l'ordre public et la sécurité et la lutte contre la criminalité sont un objectif majeur pour l'exécution de cette loi.³⁹

S'il est question de communication de données à caractère personnel, mais seulement de données qui portent sur une personne morale, l'obligation de secret en vertu de l'Awb est applicable, mais la communication ne doit en principe pas remplir les critères du RGPD.⁴⁰ Cela ne vaut pas pour toutes les données commerciales, mais uniquement en ce qui concerne les données qui portent sur une personne morale (Cf. supra Réglementation européenne).^{41, 42}

Il existe un grand manque de clarté aux Pays-Bas sur les moyens de partager des données (administratives) de manière intercommunale et entre les communes au profit

³⁴ Art. 2:5 Loi générale sur le droit administratif (Awb).

³⁵ Art. 2:5 alinéa 1 Awb.

³⁶ Art. 2:5 alinéa 1 Awb.

³⁷ Art. 2:5 alinéa 1 Awb.

³⁸ Étude Partie générale, art. 2:5 Awb, note 2.4.2.

³⁹ Model privacy protocol – Manuel pour l'échange de données intercommunales au profit de la lutte contre la criminalité subversive 2020, p. 41.

⁴⁰ Considération 14 RPDP.

⁴¹ J. Hutter e.a., *Prise sur le RGPD AVG*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, par. 1.1.

⁴² Autorité de données personnelles (AP). Une lettre de l'AP à la Chambre de Commerce sur le traitement de données à caractère personnel. La Haye : 2016, p. 3.

de l'approche administrative de la criminalité organisée. Par le raccord de gouvernement en 2017, le gouvernement a annoncé une Loi contre la criminalité subversive (*Ondermijningswet*) qui traite de divers problèmes juridiques en modifiant la législation actuelle et d'introduire une nouvelle législation.⁴³ Les autorités néerlandaises ont en conséquence publié un Protocole standard de respect de la vie privée de partage de données intercommunal.⁴⁴ Dans ce document sont évoqués les diverses sources d'information et les moyens d'utiliser ces informations de manière intercommunale à (d'autres) fins de l'ordre public et de sécurité. Dans le cadre de la législation contre la criminalité subversive, les possibilités pour échanger réciproquement des informations entre les communes pour une approche administrative de la criminalité organisée, seraient examinées en détail.⁴⁵ Jusqu'à présent, aucune publication n'a paru sur ce sujet. L'un des objets de la législation contre la criminalité subversive est de faciliter et clarifier le partage d'informations entre les communes, ce qui pourrait notamment être réalisé au moyen de la Loi sur le traitement de données par des accords de coopération.⁴⁶

D'autres manières pour (pouvoir) obtenir des données administratives sont :

- Les données publiques (journal officiel (*Staatscourant*)), publications communales, infos (locales), etc.
- La demande en vertu de la Loi sur le caractère public de l'administration (*Wet openbaarheid van bestuur (Demande Wob)*)
- L'échange informel de données (Cf. chapitre 1).

1.4.2 Consultation transfrontalière de données administratives néerlandaises

Comme décrit au paragraphe 1.4.1 il existe différentes manières de pouvoir demander ou consulter des données administratives néerlandaises, comme un certain nombre de manières générales dont des organes administratifs étrangers peuvent obtenir des données administratives néerlandaises :

- Les données publiques
- La demande en vertu de la Loi sur le caractère public de l'administration (Demande Wob)
- L'échange informel de données (Cf. chapitre 1).

En outre, il est possible qu'un service de l'ordre public et de sécurité demande à une commune néerlandaise des informations qui sont nécessaires pour l'exécution de sa tâche. Une commune néerlandaise peut aussi de sa propre

initiative décider que les informations dont elle dispose sont nécessaires pour un service de l'ordre public et de la sécurité d'une commune étrangère. Dans ce paragraphe, les premières manières générales d'obtention d'informations susmentionnées sont d'abord évoquées. Par la suite, sera évoqué l'échange de données soit par un service de l'ordre public et de la sécurité d'une commune néerlandaise, soit un autre service d'une commune néerlandaise avec le service de l'ordre public et de la sécurité d'une commune étrangère. Enfin, l'éventuelle possibilité future de communiquer des informations de manière transfrontalière depuis l'accord de coopération RIEC sera expliquée.

1.4.2.1 Données publiques

Pour la consultation transfrontalière de données administratives, les données publiques peuvent être utilisées, comme les données du Journal officiel, les publications communales, les informations (locales), etc. Les fonctionnaires d'une commune (étrangère) peuvent de leur propre initiative rechercher des données publiques sur une personne ou une organisation déterminée.

Cependant, la politique des communes en ce qui concerne la publicité d'informations sur le refus ou le retrait de permis ou par exemple la fermeture d'un local peut varier, ce qui rend la consultation de telles données plus difficile. Une commune place par exemple lors d'une fermeture d'un local à drogues une mention sur son site Internet et l'autre commune place un message dans le journal municipal. De plus, les informations publiées par la commune diffèrent. L'Autorité de données personnelles (*Autoriteit Persoonsgegevens (AP)*) a interpellé des communes à plusieurs reprises sur le fait qu'elles publient (trop) de données à caractère personnel. Selon l'AP, une obligation légale pour les communes de publier des données à caractère personnel ne sera pas facilement à l'ordre du jour.⁴⁷ Un tel traitement de données à caractère personnel doit être nécessaire. L'AP avance que les communes devront évaluer cas par cas si la mention de données à caractère personnel est nécessaire. Si les conditions imposées par l'AP sont remplies, les informations qui sont publiées seront si succinctes que d'autres communes (étrangères) ne peuvent pas en déduire grand 'chose. Les informations publiques pourront au maximum servir d'incitation à la commune (étrangère) pour faire des recherches détaillées sur une personne, mais ne suffiront en soi pas à y lier des conséquences.

En outre, le traitement de données à caractère personnel constitue aussi un traitement aux termes du RGDP, ce qui implique que même dans le cas d'un traitement de données à caractère personnel publiques, les critères du RGDP doivent être remplis.

⁴³ *Loi et fonds contre la criminalité subversive, l'un des projets du cabinet Rutte III*, 20 octobre 2017, vng.nl.

⁴⁴ *Model privacy protocol – Manuel pour l'échange de données intercommunal au profit de la lutte contre la criminalité subversive 2020.*

⁴⁵ P. 6.

⁴⁶ *Association de communes néerlandaises (VNG), Rapport annuel 2019, p. 55.*

⁴⁷ "Lettre à VNG : Publication active de données à caractère personnel par des communes », *Autoriteit Persoonsgegevens, du 13 octobre 2017.*

1.4.2.2 Loi sur le caractère public de l'administration

Tout un chacun (donc aussi une commune étrangère) peut demander à un organe administratif néerlandais de publier des informations administratives.⁴⁸ L'organe administratif sollicité est ensuite tenu d'évaluer l'intérêt entre la publication des informations administratives en fonction notamment de l'intérêt du respect de la vie privée de l'intéressé.⁴⁹ Lorsque l'organe administratif décide de délivrer les informations, la décision est publiée et les informations sont communiquées. S'il est selon toute attente question d'un intéressé qui s'oppose à la publication des informations, les informations ne seront délivrées qu'après que l'intéressé a eu l'occasion (2 semaines) de s'opposer à la publication.⁵⁰ Pour une demande Wob, le demandeur doit indiquer aussi spécifiquement que possible sur quoi portent les informations souhaitées.⁵¹ Une demande générale d'informations sur une personne spécifique (sans savoir s'il est p.ex. question d'une procédure de permis ou autre) ne suffit pas. Lorsque la commune (étrangère) sait, par exemple à l'aide de données publiques, qu'il est question d'un refus de permis en ce qui concerne une personne déterminée, la demande pourrait être suffisamment spécifique. Ensuite, la commune requise doit évaluer l'équilibre des intérêts où la question est de savoir si une publication dans un tel cas peut être considérée comme une « publication pour favoriser une bonne gestion administrative démocratique » et où si le résultat de l'évaluation de l'équilibre des intérêts est que les données à caractère personnel d'un sujet sont publiées. La jurisprudence sur l'évaluation des intérêts en ce qui concerne la « la vie privée » porte surtout sur la publication des noms, par exemple de fonctionnaires ou de cas dans lesquels une personne fait une demande Wob quant au processus décisionnel qui concerne la personne elle-même. Si la commune décide de donner suite à la demande, les données seront publiées et le sujet est informé que ces informations sont délivrées et il peut s'y opposer. Il serait bon d'expérimenter qu'une commune belge ou allemande procède dans un cas concret, dans lequel il peut être conclu sur la base de données publiques qu'il est question d'un refus ou d'un retrait d'un permis et/ou d'une fermeture d'un local, à une demande auprès de la commune néerlandaise.

1.4.2.3 Échange de données entre le service de l'ordre public et de la sécurité de la commune néerlandaise avec un service similaire d'une commune belge ou allemande

Comme déjà décrit, une obligation de secret générale est applicable aux données administratives au sein des Pays-Bas. Pour chaque délivrance, il faut donc évaluer le caractère confidentiel des données et la nécessité de la communication pour l'accomplissement de la tâche administrative.⁵² De plus, il faut examiner si les informations contiennent des données à caractère personnel.

Le traitement de données à caractère personnel par une commune relève du champ d'application du RGPD/GDPR. Pour une délivrance licite, il doit être question d'une base de traitement valable.⁵³

La base de traitement la plus fréquente dans le cadre d'un cas de l'EURIEC, est le traitement (une communication à une commune étrangère) pour l'accomplissement d'une tâche d'intérêt général ou d'une tâche dans le cadre de l'exercice d'autorité publique qui a été confiée au responsable du traitement. Un tel traitement doit être basé sur le droit de l'Union ou de l'État membre :⁵⁴

Dans ce cadre, il faut d'abord examiner la tâche du maire et des fonctionnaires du service concerné pour maintenir l'ordre public et pour surveiller la bonne coopération avec d'autres communes et autorités publiques.⁵⁵ Cependant, la tâche d'ordre public ne peut selon le Conseil d'État (*Raad van State*) servir de base pour un échange de données : cependant selon le Conseil d'État, la tâche d'ordre public ne peut pas servir de base pour l'échange de données : « celle-ci n'a pas été suffisamment déterminée et explicitement définie ». ⁵⁶ Comme déjà indiqué supra, il existe actuellement encore un très grand manque de clarté sur les moyens pour les communes néerlandaises d'échanger réciproquement des informations au profit de l'approche administrative de la criminalité organisée.⁵⁷ Une justification d'un tel échange vers des communes étrangères semble donc encore aller trop loin.

Jusqu'à ce jour, une base dans le droit de l'Union et dans l'État membre semble faire défaut pour les organes administratifs étrangers. Cependant, s'il en était question, il faut aussi remplir le principe de la limitation des finalités.

48 Art. 3 alinéa 1 Loi sur le caractère public de l'administration.

49 Art. 10 alinéa 2 Loi sur le caractère public de l'administration.

50 Art. 6 alinéa 5 Loi sur le caractère public de l'administration.

51 'Comment dois-je faire une demande Wob?' *Rijksoverheid.nl*.

52 *Étude Partie générale*, art. 2:5 Awb, note 2.4.2.

53 Art. 6 alinéa 1 RGPD.

54 Art. 6 alinéa 3 RGPD.

55 Art. 172 alinéa 1 joint à l'article 170 alinéa 1 sous b Loi sur la commune (*Gemeentewet*).

56 Conseil d'État, « Le rôle des communes dans l'approche administrative et intégrale de la criminalité subversive », *raadvanstate.nl*, du 20-4-2019.

57 VNG, « Protocole sur l'échange de données à caractère personnel en cas de la criminalité subversive », *vng.nl*, du 20 mars 2020.

La commune néerlandaise a collecté les données à caractère personnel pour un autre objet que la délivrance à la commune étrangère au profit du maintien administratif sur place. Il est donc question d'un traitement pour un objet autre que celui pour lequel les données à caractère personnel ont été collectées.⁵⁸ Il faut donc examiner les étapes suivantes pour juger si une délivrance à la commune étrangère est autorisée :

→ **Étape 1** : Dans le cadre de quelle tâche ou quel pouvoir, la commune néerlandaise a-t-elle obtenu les informations demandées (base légale pour usage primaire) ?

La réponse à cette question peut varier par cas. Les lois les plus fréquentes en vertu desquelles les informations dans les cas de l'EURIEC ont été collectées sont :

- La Loi Bibob (Loi relative à la stimulation d'évaluations d'intégrité par l'administration publique)
- L'octroi de permis (p.ex. un retrait du permis de boissons alcoolisés, restauration et hôtellerie ⁵⁹)
- La loi sur l'opium (en cas de fermeture d'un local en vertu de la politique Damocles). ⁶⁰

→ **Étape 2** : La législation du secteur respectif pourvoit-elle à des règles concernant la délivrance de données (en relation avec la criminalité subversive) ?

- Obligation de secret générale Awb⁶¹ : la prévention de la criminalité organisée et le fait que les pouvoirs publics facilitent certaines activités peuvent être considérés comme une tâche qui est nécessaire pour un bon accomplissement de la tâche administrative
- Loi Bibob : la Loi Bibob contient une obligation de secret stricte. La délivrance de données dont on dispose en vertu de la Loi Bibob ne peut avoir lieu que dans certains cas légaux. Au sein des Pays-Bas cela n'est possible qu'à une autre commune pour le soutien de cette commune lors d'une procédure Bibob. Le cas échéant, lorsque la Belgique disposera également d'une loi Bibob, on pourra faire un parallèle. Actuellement, une communication transfrontalière de données Bibob ne semble cependant pas possible
- Loi sur l'opium : La Loi sur les données policières stipule les règles quant au secret et à la délivrance de données policières. Pour l'évaluation juridique de la communication de ces données, il est de ce fait également référé à la note d'EURIEC sur l'échange transfrontalier de données policières
- Loi sur les boissons alcoolisés, la restauration et l'hôtellerie : cette loi ne pourvoit pas à des règles spécifiques concernant le secret, le principe de la limitation des finalités ou la délivrance de données à des tiers.

Attention : Si la législation du secteur stipule explicitement qu'une communication n'est pas autorisée, l'étape 3 et les suivantes ne sont pas d'application. Une communication **n'est** dans ce cas **pas** autorisée.

→ **Étape 3** : L'objet de la communication est-il compatible avec l'objet initial pour lequel les données ont été collectées ?

- Une communication de données dont on dispose en vertu de la Loi Bibob, tout comme pour l'exécution de la Loi sur l'opium à une commune étrangère est exclue en vertu de l'étape 2.
- Boissons alcoolisés, la restauration et l'hôtellerie :
 - *Objet*
La prévention de dommages pour la santé par l'alcool et la réduction de la perturbation de l'ordre public par l'abus d'alcool
 - *Objet compatible*
La question de savoir si l'objet est compatible, dépend du cas. S'il s'agit dans le cas étranger aussi de l'octroi d'un permis de boissons alcoolisés, la restauration et l'hôtellerie, l'objet est compatible. Les données sont communiquées à la commune étrangère en vue de pouvoir prendre des mesures analogues comme aux Pays-Bas.
 - *Cadre dans lequel les données ont été collectées ?*
Les données ont été collectées dans le cadre de tâches des pouvoirs administratifs où en particulier la relation avec l'intéressé et le responsable du traitement est importante : citoyen – pouvoirs publics
 - *Nature des données à caractère personnel traitées ?*
Des données à caractère personnel pas particulières (nom, adresse) + le fait que le permis a été retiré
 - *Éventuelles conséquences pour l'intéressé ?*
D'éventuels contrôles ou surveillance renforcés par la commune étrangère ce qui peut en cas de motifs suffisants peut conduire à terme au retrait du permis
 - *Garanties appropriées ?*
Un envoi éventuellement crypté.

→ **Étape 4** : examen de la nécessité, proportionnalité et subsidiarité

Cela dépend du cas. Dans ce cadre, un rôle est en tout cas joué par :

- La gravité de l'atteinte portée à la vie privée
- Dans quelle mesure les informations communiquées permettent-elles d'avoir un aperçu complet de l'intéressé ?
- Dans quelle mesure, l'intéressé expérimentera-t-il des conséquences négatives après la communication ?
- Nature des données ?
- L'intéressé peut-il répondre efficacement à l'atteinte portée ?

58 Art. 6 alinéa 4 AVG.

59 Art. 31 Loi sur les boissons alcoolisés, la restauration et l'hôtellerie.

60 Art. 13b Loi sur l'opium.

61 Art. 2:5 Loi générale sur le droit administratif.

Si des informations publiques sont disponibles auxquelles la commune étrangère peut s'accommoder, il n'est pas permis de délivrer des données ultérieures. La commune néerlandaise ne pourra délivrer des informations que s'il n'y a pas d'autre manière, moins substantielle, pour atteindre le même objet (*examen de subsidiarité*).

→ Si la commune étrangère peut utiliser les informations des Pays-Bas pour refuser ou retirer le permis, cela peut plaider en faveur de la nécessité de la communication. Un refus ou un retrait d'un permis ne sera selon toute probabilité pas (rapidement) possible sur la base d'informations strictement néerlandaises. La nécessité doit être examinée dans le fait que les informations permettent à la commune belge ou allemande d'appliquer des pouvoirs de contrôle ultérieurs afin d'identifier de la sorte plus rapidement d'éventuelles activités criminelles

→ Les éventuelles conséquences en Belgique ou en Allemagne (possible retrait ou refus du permis) doivent être proportionnées à l'infraction commise aux Pays-Bas. Si par exemple un permis a été refusé par une erreur administrative, cela n'est pas proportionné pour que cela conduise à des conséquences négatives en Belgique ou en Allemagne.

1.4.2.4 Délivrance de données par d'autres services communaux de la commune néerlandaise au service de l'ordre public et de la sécurité d'une commune belge ou allemande

En général, le même plan d'étape s'applique à une communication de données par d'autres services communaux de la commune néerlandaise au service de l'ordre public et de la sécurité d'une commune belge ou allemande. Ici aussi, il importe d'examiner en vertu de quelle tâche légale les données ont été collectées et où si elle contient des règles de la législation du secteur qui portent sur la délivrance de données ou une éventuelle clause d'obligation de secret. De plus l'obligation de secret générale en vertu de l'Awb est également applicable aux données d'autres services communaux. En outre, une base pour la communication de données doit être présente. En général, il n'existera pas de disposition de droit de l'Union ou de l'État membre qui peut servir de base pour une communication transfrontalière au profit de l'approche administrative de la criminalité organisée.

Une complication supplémentaire est la compatibilité de l'objet. D'autres services communaux collectent des données à des fins qui sont conformes à leurs tâches et pouvoirs. Il ne s'agira probablement pas de tâches et pouvoirs dans le cadre de l'ordre public et de la sécurité. En général, cela ne concernera probablement pas un objet compatible et rien que pour cette raison, une communication ne sera pas possible.

1.4.2.5 Délivrance de données d'autres services communaux via le service de l'ordre public et de la sécurité de la commune néerlandaise au service de l'ordre public et de la sécurité d'une commune belge ou allemande

Pour communiquer des données d'autres services communaux via le service de l'ordre public et de la sécurité de la commune néerlandaise au service de l'ordre public et de la sécurité d'une commune belge ou allemande, il importe d'abord d'évaluer la délivrance intercommunale au plan juridique. À cet effet, le Protocole standard de partage de données intercommunal d'informations évoqué supra peut être consulté. Pour ensuite communiquer les données de manière transfrontalière, les mêmes conditions et problèmes qui ont déjà été abordés sont applicables. Cela montre qu'il ne sera en général en vertu de l'actuelle législation et réglementation, pas question d'une disposition du droit de l'Union ou d'un État membre qui peut servir de base pour une communication transfrontalière au profit de l'approche administrative de la criminalité organisée. De plus, en l'espèce l'objet de la collecte des données sera généralement incompatible avec l'approche administrative de la lutte contre la criminalité organisée à l'étranger.

1.4.2.6 Délivrance transfrontalière à l'aide de l'accord de coopération RIEC

Actuellement un projet de « Loi sur le traitement de données à l'aide d'accords de coopération » (*Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS)*) est en cours d'examen au Sénat néerlandais. Ce projet de loi pourvoit à une base légale générale pour le traitement de données à l'aide d'accords de coopération, tel que le RIEC néerlandais.⁶² Le projet de loi contient une disposition qui pourvoit à la communication de résultats de l'ensemble du traitement de données à des tiers.⁶³ Après l'entrée en vigueur de la loi, une mesure d'administration générale (*algemene maatregel van bestuur (Amvb)*) sera stipulée par l'accord de coopération (dont l'accord de coopération RIEC), dans laquelle des règles précises seront établies sur le traitement de données conjoint.

L'EURIEC insiste pour consacrer dans cette Amvb explicitement une attention à une délivrance transfrontalière pour l'accord de coopération RIEC. Les dispositions qui portent sur une délivrance à des tiers sont assez vagues en sorte qu'elles risquent de créer une incertitude et une retenue pour communiquer de manière transfrontalière. Cette imprécision résulte surtout de la formulation des articles dans l'ac-

⁶² 'Loi sur le traitement de données à l'aide d'accords de coopération', *vng.nl*.

⁶³ Art. 1.7 alinéa 2 joint à l'article 2.23 alinéa 8 Loi sur le traitement de données à l'aide d'accords de coopération (WGS).

tuel projet de loi. Dans l'article 1.7, deuxième alinéa, sous a, on parle de « l'accomplissement d'une tâche de droit public », ce qui risque de créer un débat sur l'application de l'alinéa de cet article. Lorsqu'il est parlé dans la loi néerlandaise d'une tâche de droit public, cela fait souvent référence à une « tâche en vertu du droit public néerlandais ». Dans section b, il est référé à des « obligations légales d'un tiers privé » ; un organe administratif étranger ne peut pas non plus être considéré comme « tiers privé ». Une imprécision peut donc être créée sur la question de savoir si une délivrance à des instances étrangères ayant une fonction de droit public, est en revanche autorisée. En abordant en détail dans l'Amvb la communication (spontanée et sur demande) de résultats du traitement au sein de l'accord de coopération RIEC à des instances dans un autre pays qui remplissent une fonction de droit public qui est compatible avec l'objet de l'accord de coopération, un débat peut être évité dans le futur.

On peut prendre comme exemple la Loi sur le contrôle de personnes morales qui contient un article sur une communication à des instances dans un autre pays qui occupent sur place une fonction de droit public.⁶⁴ L'EURIEC a déjà soumis ce problème ainsi que la solution proposée à des personnes qui sont concernées dans le groupe de travail national et impliquées dans la concrétisation de l'Amvb.

64 Art. 8 alinéa 1 Loi sur le contrôle de personnes morales.

2 Conséquences

pratiques

Les cas examinés par l'EURIEC montrent que le besoin existe de pouvoir partager des données administratives de manière transfrontalière. Par exemple, si un laboratoire de stupéfiants a été trouvé dans le logement d'une personne et des mesures administratives sont de ce fait prises. Il est possible que la même personne exploite un établissement de la restauration ou l'hôtellerie, juste au-delà de la frontière. Il semble évident que le maire de la commune où le laboratoire de stupéfiants a été trouvé en informe son homologue de cette découverte juste au-delà de la frontière, car les informations sur la fermeture du logement de cet entrepreneur risquent en effet d'être pertinentes pour la commune étrangère. Le risque existe en effet que les stupéfiants soient vendus ou utilisés dans le sexclub ou que l'entreprise étrangère soit utilisée pour le blanchiment d'argent des produits du laboratoire de stupéfiants. La commune étrangère où l'entreprise est établie pourrait à la suite de telles informations faire des contrôles supplémentaires pour prévenir de la sorte la facilitation des activités criminelles par les autorités étrangères. De cette manière, il serait possible, en collaboration avec la police, d'effectuer des contrôles (administratifs) sur l'établissement de restauration et d'hôtellerie du sujet concerné. L'EURIEC essaye dans de tels cas de réunir deux communes et d'autres partenaires compétents autour de la table dans le cadre de plateformes d'experts. Sur ces plateformes d'experts, les cas spécifiques sont discutés et il est examiné quelles informations sont disponibles et de quelle manière les diverses sortes d'informations peuvent être partagées. Dans la pratique, le partage d'informations administratives s'avère souvent impossible avec la législation et réglementation actuelle, ce qui conduit à des frustrations chez les maires de communes (frontalières), parce qu'ils ne peuvent de cette manière pas disposer de toutes les informations qui sont importantes pour eux.

Un autre exemple de l'intérêt et du besoin d'un échange transfrontalier d'informations est lorsqu'une action administrative et policière est entreprise dans un pays à l'encontre de certains clubs moto, car ces clubs moto risquent de ce fait de se déplacer vers un site tout juste au-delà de la frontière.⁶⁵ Dans ce cadre, l'échange d'informations sur certains risques et problématiques est également essentiel. Du fait que des cas analogues portent plutôt sur le partage d'expériences et les bonnes pratiques, l'EURIEC essaye de mettre les communes (frontalières) en relation, ce qui permet aux communes de se contacter plus rapidement, si un cas spécifique se présente avec des éléments transfrontaliers.

⁶⁵ <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/hoes-en-terwingen-willen-europese-aanpak-motorclubs/>

3 Conclusion

Cette note décrit les capacités et les incapacités en ce qui concerne l'échange d'informations de données administratives dont disposent les communes lors de l'exécution de leur tâche dans le cadre du maintien de l'ordre administratif.

→ **Premièrement**, il s'avère qu'il n'existe qu'un certain nombre limité de conventions internationales qui permettent l'échange de données administratives par rapport à d'autres sortes de données. Il n'existe pas non plus une telle convention internationale pour l'échange d'informations de données administratives en vue de l'approche administrative de la criminalité organisée. L'approche administrative de la criminalité organisée et le rôle que ces administrations jouent dans la lutte contre la criminalité organisée sont néanmoins plus souvent reconnus.

→ **Deuxièmement**, il s'avère qu'il est dans les trois pays évoqués difficile de délivrer des données administratives qui contiennent des données à caractère personnel (de manière transfrontalière) en vue de l'approche administrative, car dans la plupart des cas il manque souvent une base légale explicite à cet effet. Mais aussi le partage d'informations dans des cas purement nationaux s'avère souvent être difficile, parce qu'une base légale fait aussi défaut dans certains cas. De plus, une commune reçoit aussi des informations dans le cadre d'autres missions que celle en vue de garantir l'ordre public. Il se peut que ces informations, comme les informations fiscales ou cadastrales, soient d'abord partagées avec des communes dans le cadre d'une autre mission. Ces informations peuvent cependant dans certains cas aussi être utiles en vue de l'approche administrative de la criminalité organisée. Dans de tels cas, le principe de la limitation des finalités constituerait aussi un problème pour l'échange d'informations avec d'autres communes (étrangères).

→ **Troisièmement**, il semble en revanche dans certains cas possible de partager de manière transfrontalière des informations administratives sur les entreprises qui ne peuvent pas être liées à certaines données à caractère personnel, car de ce fait les conditions imposées par le RGPD ne doivent pas être remplies, ce qui dépend cependant partiellement aussi des sortes de données. Certaines données ou certains employés communaux sont en effet soumis à une obligation de secret d'où le partage de telles informations est souvent lié à certaines conditions.

→ **Quatrièmement**, certaines sortes d'informations administratives peuvent être directement consultées par les services étrangers compétents en songeant par exemple aux bases de données publiques comme notamment les informations sur les entreprises, les données cadastrales, les informations si et quand de telles données sont disponibles pour les autorités étrangères, qui peuvent être trouvées sur le site Internet d'EURIEC.

Pour faciliter dans le futur l'échange transfrontalier d'informations de données administratives en vue de l'approche administrative de la lutte contre la criminalité organisée, la réglementation nationale et internationale doit être adaptée. Pour l'instant, l'échange de données administratives sans une telle législation et réglementation, est difficile et incertain.

© 2022, EURIEC

Tous droits réservés. Rien de cette édition ne peut être multiplié, stocké dans une base de données automatisée ou publié, sous quelque forme ou quelque manière que ce soit, par voie électronique, mécanique, imprimés, copies ou de quelque autre manière que ce soit, sans l'accord préalable de l'éditeur.

E: euriec.rik.limburg@politie.nl

T: 088 – 1687380

W: euriec.eu

P: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht