



La pratique du screening relative  
au festival 'Tomorrowland' :  
une enquête de suivi ciblée

---

*Comité permanent de contrôle  
des services de police*

*Enquête de contrôle*



Photo aérienne : WIM ROBBERECHTS & Co

Source : Chambre des représentants, photo réalisée avec la collaboration de la Direction Appui aérien de la police fédérale.



# CONTENU

<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>2. ENQUÊTE SUR LE FESTIVAL 'TOMORROWLAND 2017' : SITUATION ET SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS</b>	<b>2</b>
<b>3. OBSERVATIONS FAITES PENDANT L'ENQUÊTE DE SUIVI</b>	<b>3</b>
3.1 Réglementation du screening par circulaire(s)	3
3.2 Benchmarking autres festivals	7
3.3 Vision du DirCo d'ANVERS, responsable opérationnel concernant Tomorrowland 2017 et 2018	8
3.4 Technicité du screening réalisé concernant Tomorrowland 2018 (collaborateurs)	10
3.5 Interrogation du COC	12
<b>4. CONCLUSION GÉNÉRALE</b>	<b>12</b>
<b>5. RECOMMANDATIONS</b>	<b>14</b>
<b>6. LISTE DES ABRÉVIATIONS</b>	<b>15</b>



# 1. Introduction

1. Le festival Tomorrowland 2017 a entraîné bon nombre de remous - notamment juridiques - dans la presse et de discussions à la Chambre des représentants. La raison en était plus particulièrement le dit 'screening', la vérification, avant le festival, de listes reprenant les identités de festivaliers (lisez : les personnes qui avaient acheté un ticket) dans les banques de données policières, en particulier la Banque de données nationale générale (BNG), afin de contrôler si des personnes connues de la police pour certains faits commis dans une période déterminée figuraient parmi ces visiteurs. Les informations ainsi obtenues permettaient d'estimer, au niveau policier, si un risque sécuritaire est attaché aux intéressés<sup>1</sup>.

2. Le Comité permanent P s'est penché sur cette question : cette enquête a débouché, fin 2017, sur le rapport 'La pratique du screening relative au festival 'Tomorrowland 2017' : aspects opérationnels et juridiques'<sup>2</sup>.

3. En raison des remous évoqués plus haut, mais aussi compte tenu des préoccupations relatives à la base juridique du screening - point essentiel de la fonction de contrôle du Comité permanent P<sup>3</sup> - le Comité permanent P a décidé de réaliser une enquête de suivi en la matière, enquête axée sur l'implémentation en 2018 des recommandations formulées par le Comité permanent P dans le rapport précité de 2017.

4. Dans ce cadre, la nouvelle réglementation adoptée dans le prolongement de Tomorrowland a d'une part été examinée et le directeur coordinateur administratif (DirCo) d'ANVERS ainsi que les responsables pertinents ont d'autre part été interrogés au niveau du commissaire général et du SICAD-CIA d'ANVERS. Dans l'optique d'une analyse comparative quelque peu limitée, plusieurs responsables opérationnels de la police d'autres festivals ont également été interrogés. Il s'agit plus précisément des festivals qui ont été englobés dans l'enquête sur Tomorrowland 2017.

.....

<sup>1</sup> COMITÉ PERMANENT P, La pratique du screening relative au festival 'Tomorrowland 2017' : aspects opérationnels et juridiques, [www.comitep.be](http://www.comitep.be), 2017, 4.

<sup>2</sup> [www.comitep.be](http://www.comitep.be), 2017, 55p.

<sup>3</sup> Voir article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *MB* du 26 juillet 1991.

## 2. Enquête sur le festival ‘Tomorrowland 2017’ : situation et synthèse des recommandations

5. En 2017, le festival de musique ‘Tomorrowland 2017’ s’est déroulé les week-ends des 20-23 et 27-30 juillet à BOOM et RUMST. Avant le festival, les identités des festivaliers/visiteurs/acheteurs de tickets ont été screenées dans les banques de données policières, notamment dans la BNG ainsi que dans des banques de données internationales. Initialement, 37 festivaliers avaient reçu un avis négatif de la police et l’accès au festival leur avait été refusé par les organisateurs. Quatre d’entre eux ont déposé plainte auprès du Comité permanent P, 15 auprès de l’ancienne Commission de la protection de la vie privée (CPVP)<sup>4</sup>, trois personnes se sont adressées à un juge en référé et une procédure a été introduite devant le Conseil d’État.

6. La raison de la base juridique invoquée par la police fédérale a été examinée par le Comité permanent P dans son enquête sur Tomorrowland 2017. Dans le même temps, le Comité permanent P a reconstitué le screening dans ses différentes facettes. Il a également examiné les pratiques de screening éventuellement mises en œuvre lors d’éditions précédentes du festival Tomorrowland et lors de cinq autres festivals de l’été 2017.

7. L’enquête qui, vu son optique, se concentre sur les festivaliers mais semblait aussi viser les bénévoles/collaborateurs, a mené à plusieurs recommandations qui doivent également avoir une répercussion sur la formation des policiers. Compte tenu de la question de la légalité, il y avait tout d’abord des recommandations d’ordre juridique. Même si, d’après le Comité permanent P, on peut défendre que l’article 44/7, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, 5° et 6° j° l’article 44/1, § 1<sup>er</sup> Loi Fonction de Police<sup>5</sup> (et non l’article 34, § 3 Loi Fonction de Police j° une prescription d’une autorité administrative) pourrait constituer une base juridique pour le screening, le Comité permanent P a estimé qu’il était indiqué de le préciser dans une circulaire<sup>6</sup>, en mettant l’accent sur l’importance d’une analyse de risque approfondie et préalable. Il a également été recommandé qu’il soit prêté attention à la méthode à appliquer si des erreurs devaient être constatées dans le processus de screening. Il a en outre été recommandé que la police communique des avis comme ceux de ‘Tomorrowland 2017’ uniquement aux autorités administratives et judiciaires afin d’éviter toute discussion sur

.....  
<sup>4</sup> Actuellement Autorité de protection des données (APD).

<sup>5</sup> En entier : Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, MB du 22 décembre 1992.

<sup>6</sup> Le cas échéant, dans une version actualisée de la circulaire du 2 février 1993 relative à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (MB du 2 février 1993) avec mention d’exemples de cas dans lesquels et à quelles conditions le screening est possible (avec éventuellement une place juridiquement correcte pour le niveau de menace 3). Le Comité permanent P a déjà souligné plusieurs fois que la circulaire précitée doit être actualisée d’urgence (voir notamment : COMITÉ PERMANENT P, Rapport annuel 2017, www.comitep.be, 169-170).



d'éventuelles violations du secret professionnel. Le Comité permanent P estimait par ailleurs qu'il était nécessaire de prévoir une possibilité de recours à part entière pour le citoyen qui se voit refuser l'accès à un festival après le screening.

8. De plus - ces recommandations étant plutôt de nature opérationnelle - la police devrait mettre au point une méthode de screening adéquate prévoyant un contrôle de qualité adapté (garantissant également l'uniformité des évaluations) et dans laquelle les avis de tout le pays peuvent être rassemblés et où une place est attribuée au parquet (pour le contrôle d'avis négatifs émis sur la base du passé judiciaire). Selon le Comité permanent P, il faut enfin veiller à ce que le secteur public (police et justice) - en plus de l'organisateur privé - puisse aussi tirer un avantage casuistique du screening grâce au signalement systématique par l'organisateur des personnes signalées qui se présentent malgré tout au festival<sup>7</sup>.

9. Pour plus de détails sur les recommandations, il est renvoyé au rapport final mentionné au point 1.

### **3. Observations faites pendant l'enquête de suivi**

10. À la lumière des recommandations formulées dans le rapport du Comité permanent P sur Tomorrowland 2017 et résumées au point 2., le présent point donne maintenant un aperçu thématique des observations faites lors de l'enquête de suivi. Il s'agit en première instance du constat que, après Tomorrowland 2017, le screening a fait l'objet d'une circulaire ministérielle/circulaires ministérielles : cette réglementation est présentée au point 3.1. en relation avec les recommandations faites en la matière en 2017 par le Comité permanent P. Les points 3.2. et 3.3. rendent compte d'un point de vue plus opérationnel d'une part de l'entretien qui a eu lieu sur ce thème avec le DirCo d'ANVERS (voir point 3.2.) et d'autre part de la technicité du screening réalisé concernant Tomorrowland 2018. Cela s'est fait en suivant la structure du rapport d'enquête antérieur qui avait une composante tant juridique qu'opérationnelle.

#### **3.1 Réglementation du screening par circulaire(s)**

11. Comme indiqué au point 2., le rapport final relatif à Tomorrowland 2017 conseillait de mentionner explicitement dans une circulaire que l'article 44/7,

.....

<sup>7</sup> En l'espèce, ce festival présente la possibilité d'attribuer p.ex. une mention « flag » à certaines personnes dans le fichier de l'organisateur, de sorte que lorsque ces personnes se présentent au scan avec leur bracelet électronique, un avertissement est donné aux services de sécurité que cette personne doit être mise à la disposition des policiers présents. L'organisateur ne doit pas connaître la raison pour laquelle la mention « flag » est attribuée. Cette pratique avait déjà été utilisée lors d'éditions antérieures (avant 2017) par la ZP RUPEL.

alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> j<sup>o</sup> l'article 44/1, § 1<sup>er</sup> Loi Fonction de Police constituait une base juridique correcte pour le screening visé. Une circulaire sur le screening a été rédigée dans le prolongement du rapport final en question. Il s'agit plus précisément de la circulaire du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 29 mars 2018 relative aux contrôles de sécurité lors des événements<sup>8 9</sup>.

12. Soulignons que cette circulaire ne parle pas de screening mais de contrôles préalables de sécurité, notion qui est utilisée actuellement dans la pratique policière. En fin de compte, les deux notions se chevauchent puisque le contrôle préalable de sécurité est défini au point 1.1. de la circulaire en ces termes : « *le contrôle de personnes, en ce compris la consultation des banques de données policières existantes et des banques de données auxquelles les services de police ont légalement accès afin de déterminer les éventuelles mesures à prendre à l'égard de celles-ci et de s'assurer qu'elles ne présentent pas de menace pour l'ordre public* ». Par souci de cohérence avec le rapport du Comité permanent P sur la pratique du screening relative à Tomorrowland 2017, la notion de 'screening' est utilisée dans la suite du présent texte<sup>10</sup>.

13. Une observation importante est que, selon son point 1.3., la circulaire du 29 mars 2018 ne porte que sur le screening des prestataires de services, fournisseurs de biens, sous-traitants et membres du personnel, rémunérés ou bénévoles, de l'organisateur. La circulaire concerne donc le screening des collaborateurs à des événements, dont des festivals (voir point 1.2. de la circulaire), et pas les participants concernés. Soulignons que les remous concernant Tomorrowland 2017 concernaient précisément ce dernier groupe. Le rapport d'enquête du Comité permanent P de 2017 sur la question portait essentiellement sur le screening de festivaliers, ce qui n'exclut toutefois pas la pertinence de certaines observations et recommandations de ce rapport pour le screening de collaborateurs - présenté comme une éventualité dans la circulaire (voir cinquième alinéa du préambule de la circulaire). Les entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête de suivi qui a débouché sur le présent  
.....

<sup>8</sup> MB du 5 avril 2018. Cette circulaire n'est pas à confondre avec la circulaire SPV07, qui date également du 29 mars 2018, relative au gardiennage privé lors d'événements et de festivals (MB du 16 avril 2018). Pour la bonne compréhension, dans la suite du présent texte, il est chaque fois renvoyé à la première circulaire et pas à celle relative au gardiennage privé, sauf stipulation contraire expresse.

<sup>9</sup> La police fédérale a activement coopéré à la réalisation de cette circulaire, comme en témoigne le courrier du commissaire général du 2 mai 2018. À cet effet, un groupe de travail a été créé au sein de la police fédérale composé de différents directeurs coordinateurs administratifs, chefs de corps, un représentant de la direction générale de la police administrative de la police fédérale et de juristes. Le groupe de travail a rempli la mission en étroite collaboration avec le cabinet du Ministre de l'Intérieur. Au sein de ce groupe de travail, le projet de circulaire a été discuté et rajusté, à plusieurs reprises, avec les représentants du cabinet du Ministre de l'Intérieur.

<sup>10</sup> Voir point 1. du présent rapport pour sa définition, utilisée dans l'enquête de 2017.

rapport ont montré qu'il s'agissait d'un choix délibéré de limiter le champ d'application de la circulaire aux collaborateurs.

14. Dans ce contexte, il est important de noter que le même ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a promulgué une deuxième circulaire, la circulaire SPV07 du 29 mars 2018 - Gardiennage privé lors d'événements et festivals<sup>11</sup>. Cette circulaire doit être lue en parallèle avec la circulaire du 29 mars 2018. Cette lecture conjointe laisse présager que le ministre de l'époque mise surtout sur des contrôles d'accès par la sécurité privée en ce qui concerne le screening de festivaliers. Cela ne signifie pas pour autant que le screening de festivaliers serait interdit par la circulaire du 29 mars 2018<sup>12</sup> - contrairement à ce que laissaient entendre certains articles sur la circulaire parus dans la presse<sup>13</sup>.

15. Il ne relève bien évidemment pas de la compétence du Comité permanent P de procéder à une analyse critique de la circulaire du 29 mars 2018<sup>14</sup> (voir à cet égard l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup><sup>15</sup> et l'article 9, alinéas 1<sup>er</sup><sup>16</sup> et 7<sup>17</sup> de la loi organique du 18 juillet 1991 sur le Comité permanent P<sup>18</sup>).

.....  
<sup>11</sup> MB du 16 avril 2018.

<sup>12</sup> Voir aussi : F. GOOSSENS et K. STROBBE, "Een wettelijke basis voor de screening bij 'Tomorrowland 2017'? Het standpunt van het Vast Comité P", *P&R* 2018, (47), note 67.

<sup>13</sup> Voir notamment : S. KAHN, « Jan Jambon ajuste les mesures de sûreté pour la saison des festivals », *Le Soir* 27 mars 2018 ; X., "Fouille aan festival niet meer tegen wet", *De Standaard* 27 mars 2018, 7 ; X., "Screening van festivalgangers wordt verboden", *Belga* 26 mars 2018.

<sup>14</sup> La circulaire SPV07 porte sur la sécurité privée, à la différence des services de sécurité dans les entreprises de transports en commun : le Comité permanent P n'est pas compétent en la matière.

<sup>15</sup> Cette disposition stipule ce qui suit : « *Le contrôle organisé par la présente loi ne porte ni sur les autorités judiciaires ni sur les actes accomplis par celles-ci dans l'exercice de l'action publique. Le contrôle ne porte pas non plus sur les autorités de police administrative* ».

<sup>16</sup> Où nous lisons ce qui suit : « *Dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1<sup>er</sup>, le Comité permanent P enquête sur les activités et les méthodes des services de police, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et des autres services d'appui, sur leurs règlements et directives internes, ainsi que sur tous les documents réglant le comportement des membres de ces services à l'exception des directives en matière de politique de recherche et de poursuite des infractions et en matière de politique se rapportant à la police administrative* ».

<sup>17</sup> Qui dispose ce qui suit : « *Le Comité permanent P ne peut rendre un avis sur un projet de loi, d'arrêté royal, de circulaire ou sur des documents de toutes natures exprimant les orientations politiques des ministres compétents, qu'à la demande de la Chambre des représentants, ou du Ministre compétent* ».

<sup>18</sup> En entier : Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, MB du 26 juillet 1991.

16. Conformément à ce qu'indique le cinquième alinéa du préambule de la circulaire<sup>19</sup>, on retrouve un certain nombre d'éléments du rapport d'enquête du Comité permanent P relatif à Tomorrowland 2017, même si - comme déjà indiqué - ce rapport traitait essentiellement du screening de participants. Mentionnons, en premier lieu, plus particulièrement le fait que la circulaire met clairement en avant l'importance d'une analyse de risque adéquate et préalable. Dans le prolongement du rapport du Comité permanent P relatif à Tomorrowland 2017, il est souligné que le screening, pour lequel il doit exister une base légale, doit toujours reposer sur une analyse de risque qui démontre qu'il est absolument nécessaire au maintien de l'ordre public, qu'il est proportionné à cet objectif et qu'il est opportun. Cette pratique à suivre est conforme au principe de la circulaire, à savoir qu'un screening n'est pas une nécessité, mais bien une éventualité<sup>20</sup> (en plus d'autres mesures éventuelles). Deuxièmement, le Comité permanent P indiquait dans son rapport relatif à Tomorrowland 2017 qu'il est indiqué que les résultats du screening ne soient pas communiqués à un organisateur privé comme Tomorrowland mais uniquement aux autorités administratives et judiciaires. Cette recommandation se retrouve également - du moins en ce qu'elle concerne les autorités administratives - dans la circulaire du 29 mars 2018, plus précisément au point 3, alinéas 6 et 7. Troisièmement et également dans la ligne du rapport relatif à Tomorrowland 2017, le point 4, 5) de la circulaire prévoit une concertation entre les services de police et le ministère public, le cas échéant la 'Lokal Task Force' (LTF) et les éventuelles autres instances et organes d'avis appropriés et compétents si le screening révèle des éléments pouvant donner lieu à la remise d'un avis négatif. Mentionnons enfin que la recommandation du Comité permanent P relative à Tomorrowland 2017 demande de prévoir une véritable possibilité de recours spécifique pour les personnes refusées après le screening n'a pas été reprise en tant que telle dans la circulaire du 29 mars 2018. Une énumération des voies juridiques pouvant être explorées dans un tel cas est néanmoins reprise dans la circulaire (voir point 3, *in fine* de la circulaire).

17. D'autres points d'attention du rapport du Comité permanent P relatif à Tomorrowland 2017 ne sont pas repris dans la circulaire du 29 mars 2018. C'est notamment le cas des recommandations suivantes : 1) concrétiser l'adéquation d'une analyse de risque sur la base d'exemples ; 2) transposer l'importance de l'analyse de risque aux formations policières et à la typologie dans le cours 'Gold commander' (compléter par une rubrique 'festivals') ; 3) concernant la méthode de screening : a) une initiative coordonnée au niveau national pour .....

<sup>19</sup> À savoir : « (...) Le but est de mettre à la disposition de l'autorité locale un outil permettant, sur la base notamment des expériences passées et des recommandations du Comité P, de prendre les mesures de police administrative qui s'imposent le cas échéant, avec le respect des droits des citoyens, en particulier le droit à la protection de la vie privée ». En d'autres termes : la circulaire a été partiellement inspirée du rapport d'enquête.

<sup>20</sup> Voir alinéa 5 du préambule de la circulaire et point 4, alinéa 2, b) de la circulaire.

que les avis rendus dans toute la Belgique concernant l'accès ou non à des festivals puissent faire l'objet d'un suivi cohérent ; b) une procédure de screening qui assure une sorte 'd'unité jurisprudentielle' par exemple parce que les avis négatifs font l'objet d'un contrôle supplémentaire par une seule personne qui examine également les dossiers 'as such' concernant l'intéressé ; c) prévoir un procédé en cas d'auto-détection d'erreurs dans le processus de screening ; 4) souligner ce que la police peut encore faire des données du screening après l'événement et combien de temps les données peuvent être conservées. Il est évident que quelques-uns de ces points pourraient également être repris ailleurs que dans une circulaire comme celle du 29 mars 2018.

18. La circulaire du 29 mars 2018 exige avant tout, à juste titre (voir aussi le rapport du Comité permanent P relatif à Tomorrowland 2017), une base légale pour le screening, ce qui rejoint l'analyse du Comité permanent P concernant Tomorrowland 2017 dans laquelle l'article 44/7, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> j<sup>o</sup> l'article 44/1, § 1<sup>er</sup> Loi Fonction de Police est avancé comme base légale pour le screening, tout en ne rejetant pas comme base légale du screening l'article 34, § 3 Loi Fonction de Police j<sup>o</sup> une prescription d'une autorité administrative. La circulaire est même essentiellement articulée sur ce dernier scénario, ce qui ne s'accorde pas avec le rapport du Comité permanent P relatif à Tomorrowland 2017 qui argumentait que l'article 34, § 3 Loi Fonction de Police j<sup>o</sup> une prescription d'une autorité administrative ne pouvait pas servir de base juridique en la matière<sup>21</sup>.

### 3.2 Benchmarking autres festivals

19. Dans le 'benchmarking' limité mentionné au point 1., les responsables finaux au sein de l'organisation policière sur le plan du maintien de l'ordre concernant d'autres festivals que Tomorrowland ont été interrogés. Il s'agit concrètement pour : 1) le 'Dour Festival' : du DirCo du HAINAUT et du chef de corps de la zone de police HAUT-PAYS (un commandement intégré) ; 2) 'l'Ostend Beach Dance Festival' : le chef de corps de la zone de police OSTENDE ; 3) Pukkelpop : le chef de corps de la zone de police LIMBURG REGIO HOOFDSTAD ; 4) Rock Werchter : le DirCo du BRABANT FLAMAND et le chef de corps de la zone de police BHK (BOORTMEERBEEK-HAACHT-KEERBERGEN) (un commandement intégré) et 5) 'Les Francofolies de Spa' : le chef de corps de la zone de police FAGNES.

.....

<sup>21</sup> Cf. aussi SAELENS qui plaide pour une base légale spécifique et claire, prévoyant les garanties nécessaires, lorsque le screening (contrôle d'identité et d'antécédents) revient *de facto* et *de jure* à un 'profiling', une notion tirée du droit de la protection des données à caractère personnel qui vise le traitement de données à caractère personnel dans le but d'analyser ou prévoir - sur la base de certains aspects - le comportement des intéressés en fonction de quoi sont alors prises des mesures ayant des conséquences sur la vie privée des intéressés (R. SAELENS, "Profiling for Tomorrowland : de screening van festivalgangers door de politie" (note sous Bruxelles (Réf.) 27 juillet 2017), *TPP* 2018, n° 1, (24) 26).

20. Les répondants ont été explicitement interrogés sur l'influence de la circulaire visée au point 3.1. sur la pratique du screening. Cela a montré que presque tous avaient appliqué des éléments de ce texte. Tous font une analyse de risque approfondie et les critères utilisés pour screener ont été clairement définis. En outre, davantage d'autorités (administratives/judiciaires) sont impliquées dans la décision finale de refuser ou non quelqu'un.

21. Ils ont indiqué que, pour ce faire, ils s'étaient basés sur les recommandations formulées par le Comité permanent P ainsi que sur la circulaire même. Quelques répondants ont toutefois signalé que, pour leur événement, le temps écoulé entre la publication de la circulaire et le festival avait été trop court pour mettre en pratique tous les aspects de la circulaire. Aucun répondant ne déclare encore suivre tout à fait la même méthodologie que lors de la première enquête. Les choses évoluent donc clairement dans le bon sens des « freins et contrepoids » dans la pratique du screening.

22. Mentionnons que, comme en 2017, aucun des services de police interrogés lors du 'benchmarking' n'a screené les participants. Les recommandations du Comité permanent P ainsi que la circulaire évoquée au présent point 3.1. semblent *de facto* avoir permis d'obtenir une certaine uniformité dans la pratique du screening.

### **3.3 Vision du DirCo d'ANVERS, responsable opérationnel concernant Tomorrowland 2017 et 2018**

23. Le DirCo d'ANVERS a indiqué ce qui suit lors d'un entretien qui s'est déroulé le 30 octobre 2018.

24. Lors de Tomorrowland 2018, il a clairement été tenu compte de plusieurs des recommandations formulées par le Comité permanent P (cadre juridique, analyse de risque et réalisation technique), étant entendu que l'enquête de 2017 était axée sur la pratique du screening concernant les participants. Dans le contexte de Tomorrowland 2018, il n'y a eu aucun screening de participants mais bien de collaborateurs.

25. La circulaire du 29 mars 2018<sup>22</sup> commentée au point 3.1. semble constituer un point important pour le DirCo.

26. Le DirCo fait référence à une analyse de risque multidisciplinaire dont fait partie son analyse de risque policière, mais rien n'indique que la mesure de screening ait été utilisée pour réduire les risques. En fait, le screening a bien été repris comme mesure dans l'analyse de risque policière de 2017 mais pas dans celle de 2018. Cela aurait au moins dû être consigné ici. Les domaines de risque sur le plan de la criminalité, de l'ordre public (aspect bagarres), du .....

<sup>22</sup> À distinguer de la circulaire SPV07 de la même date également mentionnée au point 3.1. mais pas commentée.

terrorisme et du radicalisme qui ressortent de l'analyse de risque 2018, ont été clairement traduits dans les critères qui ont été utilisés pour le screening et qui sont également repris dans les nouvelles dispositions du code de police des communes de BOOM et RUMST.

27. La décision de ne plus screener les participants n'est donc pas liée à une quelconque analyse de risque. L'examen de l'arrêté communal de la commune de BOOM du 21 juin 2018 a permis de constater que l'on parle, dans la motivation, d'une interdiction de screener des festivaliers qui serait motivée par la nouvelle loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière<sup>23</sup>. Il n'est toutefois question d'une interdiction de screener des participants ni dans cette loi ni dans la circulaire du 29 mars 2018 (voir point 2.1.).

28. Un examen plus poussé a montré que la décision de ne pas screener de participants a été *de facto* une décision politique et qu'elle n'a pas été motivée par un profil de risque différent. Les chiffres relatifs aux incidents survenus pendant l'édition 2018 de Tomorrowland n'ont pas révélé de problèmes significativement plus importants que lors de l'édition 2017 où les participants avaient bien été screenés.

29. Lors de l'édition 2017, il a semblé au Comité permanent P que le screening avait été avancé comme une mesure permettant d'économiser de la capacité. D'après le DirCo, le fait de ne pas avoir procédé au screening en 2018 n'a pas eu d'impact sur la capacité policière déployée pour le festival.

30. L'analyse de risque de 2018 était similaire à celle de l'année précédente, excepté pour ce qui concerne l'abaissement du niveau de menace terroriste de 3 à 2. Aucune liste de risques n'a encore été établie par rapport aux lieux ou aux heures.

31. On a toutefois constaté un impact positif sous l'impulsion de la nouvelle réglementation sur la vie privée. Un protocole a été établi entre les différents partenaires (public-privé) concernant le traitement des données à caractère personnel des collaborateurs. En plus de l'autorisation explicite demandée aux personnes, plusieurs garanties supplémentaires ont été prévues. En outre, il est néanmoins demandé que certains éléments soient définis plus clairement à l'avenir. Jusqu'à ce jour, la date à laquelle les listes doivent être détruites reste incertaine<sup>24</sup>. Une DPIA<sup>25</sup> a également été réalisée en ce qui concerne le contrôle de sécurité des collaborateurs.

.....

<sup>23</sup> MB du 31 octobre 2017.

<sup>24</sup> Pour les listes, le protocole prévoit par exemple qu'elles peuvent être conservées pour justifier les consultations des fichiers (logging) par le CIA. Cela signifie *de facto* un délai d'environ dix ans, ce qui nous semble très long.

32. Sur le plan de l'organisation policière en matière de screening, le DirCo d'ANVERS a constaté - comme plusieurs autres répondants - qu'aucune initiative nationale n'avait été prise pour mettre en œuvre quelque chose de structurel : chaque acteur policier agit donc de manière discrétionnaire à son niveau. La mise en œuvre de la circulaire évoquée au point 3.1. a fait l'objet d'une collaboration intensive mais aucune initiative ne semble avoir été prise sur le plan de la formation ou de l'uniformisation des processus au sein de l'organisation policière (par exemple : pas d'adaptation des directives 'Gold commander').

### **3.4 Technicité du screening réalisé concernant Tomorrowland 2018 (collaborateurs)**

33. Lors de sa séance du 21 juin 2018, le conseil communal de BOOM a adapté le code communal des règlements de police. Un chapitre sur le screening a été inséré dans ce code. Les règles en question viseraient à constituer un complément à la circulaire du 29 mars 2018 relative aux contrôles de sécurité lors des événements<sup>26</sup> présentée au point 3.1.

34. Il est prévu que les données à caractère personnel des collaborateurs doivent être transmises à la police au plus tard quatre semaines avant le début de l'événement. Dans la réalité, ce délai s'est avéré impossible à tenir. La première liste a été reçue le 10 juillet 2018, la dernière (des quatre listes) le 19 juillet 2018. Il s'est avéré que la qualité des données aurait pu être améliorée. Le prénom, le nom, la date de naissance, le numéro de registre national, la mission et la nationalité doivent figurer sur les listes. Ce n'était pas toujours le cas<sup>27</sup>.

Les faits suivants ont dû faire l'objet d'un contrôle<sup>28</sup> :

- radicalisme, sécurité de l'État et terrorisme - illimité dans le temps ;
- infractions liées à la drogue (plus graves que la seule détention ou consommation) - à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 ;
- mœurs : attentat à la pudeur et viol - illimité dans le temps ;
- armes et munitions - illimité dans le temps ;

<sup>25</sup> Ce qui signifie 'Data Protection Impact Analysis'.

<sup>26</sup> Outre la commune de BOOM, la commune de RUMST a également adapté son code de police. Les dispositions concernées sont similaires, ce qui signifie qu'il suffit de faire référence au code de police (modifié) de la commune de BOOM dans la suite de l'analyse.

<sup>27</sup> Toutes ces données n'ont pas été fournies, le nom et le prénom étaient parfois intervertis ou le nom d'une société y figurait, des dates de naissance manquaient, ...

<sup>28</sup> Les faits sont définis ici en fonction du tableau des faits tel qu'il est utilisé dans la BNG.



- vols - à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Ce contrôle devait intervenir dans les banques de données suivantes :

- la BNG ;
- la Banque de données commune (anciennement la banque de données relative aux 'Foreign Terrorist Fighters') (respectivement BDC et FTF dans la suite du texte)<sup>29</sup>.

35. Il est frappant de constater que, selon les répondants, aucun contrôle n'a été effectué dans les banques de données internationales (par exemple : SIS ou Interpol). Les résultats obtenus ont été évalués en fonction des critères imposés, tels que décrits ci-dessus. Outre les critères imposés, il a également été tenu compte des mesures à prendre. Les personnes qui étaient connues dans les banques de données précitées pour des faits de terrorisme/radicalisme, drogues, mœurs, armes et pour plus d'un fait de vol ont été entièrement contrôlées dans la BNG<sup>30</sup>. Pour les drogues, l'attention s'est portée sur les drogues synthétiques, pour les mœurs sur le viol.

36. Contrairement à ce qu'impose le code de police de la commune de BOOM, il s'est avéré qu'il était presque matériellement impossible de contrôler les personnes dans FTF. Cela n'a donc pas été fait systématiquement en raison du nombre réduit de personnes ayant accès à la BDC et du grand nombre d'entités<sup>31</sup>. L'argumentation était qu'il serait pratiquement impossible qu'une entité soit connue dans la BDC et n'apparaisse pas lors du screening de la BNG.

37. Le résultat obtenu par le CIA a fait l'objet d'une discussion lors d'une réunion (sur la base de la première liste) avec le DirCo et le DirOps pour clarifier les critères et le raisonnement utilisés. Les listes suivantes ont été traitées par courrier électronique.

38. Finalement, aucune personne n'a été refusée après le screening. Les autres procédures dans le cadre desquelles une concertation devait avoir lieu avec le procureur du Roi ou au sein de la LTF n'ont donc pas été utilisées mais elles étaient prévues. L'objectif était également de transmettre, le cas échéant, un avis motivé au bourgmestre qui déciderait finalement du refus définitif. C'est également le bourgmestre qui aurait ensuite communiqué avec les organisateurs, en précisant que l'intéressé pouvait s'adresser à l'APD ou au tribunal.

.....

<sup>29</sup> Il s'agit ici d'une banque de données partagée entre l'OCAM et les services de police et de renseignements sur des personnes radicalisées ou des personnes qui incitent au radicalisme.

<sup>30</sup> On entend par là que l'on a ensuite examiné la liste complète de tous les faits pour lesquels ils étaient connus dans la BNG.

<sup>31</sup> La première liste (sur un total de quatre listes) avec les données des collaborateurs comprenait déjà plus de 10.000 noms. Cela donne une idée du grand nombre d'identités à screener.

39. Lors de l'exécution technique du screening, la procédure semble maintenant être clairement définie avec les indispensables contrôle de qualité et contextualisation des données.

40. Le 'benchmarking' avec d'autres festivals a montré qu'il y avait bel et bien une demande d'avoir, d'une manière ou d'une autre, une vision nationale sur les avis négatifs déjà émis et de tendre à une sorte d'uniformisation de la 'jurisprudence' relative à ces avis. Jusqu'à présent, il n'y a aucune garantie qu'un collaborateur qui a été refusé à un festival ne puisse pas aller travailler sur un autre festival (dans la mesure où les risques sont les mêmes pour les deux événements).

### 3.5 Interrogation du COC

41. Comme cela a également été le cas lors de la première enquête, le COC a été interrogé mais cette fois-ci dans le cadre de sa nouvelle compétence d'autorité de protection des données (APD), ceci afin de savoir s'il avait reçu des plaintes spécifiques de personnes qui s'étaient vu refuser l'accès à un festival suite à un screening<sup>32</sup>.

42. Concrètement, il s'agit des éventuelles demandes d'accès indirect<sup>33</sup> que le COC auraient traitées. Depuis le 29 mars 2018, seulement deux demandes d'accès indirect relatives à un screening d'un festival ont été introduites auprès du COC (en application de l'article 42, LPD). Celles-ci n'avaient pas trait au screening effectué dans le cadre du festival Tomorrowland ni d'un des festivals du benchmarking.

## 4. Conclusion générale

43. Le Comité permanent P a formulé plusieurs recommandations détaillées *in fine* de son enquête de contrôle relative au festival 'Tomorrowland 2017'. Ces recommandations sont de nature juridique ou opérationnelle et concernent le screening de participants à des festivals<sup>34</sup>. En 2018, avec le festival 'Tomorrowland 2018' pour référence, le Comité permanent P a mené une enquête de suivi en prêtant attention à l'implémentation des recommandations et ce dans une certaine perspective de benchmarking.

.....

<sup>32</sup> Par l'article 4 § 2, alinéa 4, de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle (APD) ont été transférés de la Commission de la protection de la vie privée (CPVP) de l'époque au COC.

<sup>33</sup> Cela implique que le COC (tout comme l'APD pour les banques de données non policières) exerce le droit de consultation au nom du plaignant et fait le cas échéant adapter (corriger-supprimer) les données mais que le plaignant n'obtient finalement que la seule confirmation de la vérification et pas une réponse portant sur le contenu.

<sup>34</sup> Voir : COMITÉ PERMANENT P, La pratique du screening relative au festival 'Tomorrowland 2017' : aspects opérationnels et juridiques, [www.comitep.be](http://www.comitep.be), 2017, 46-51.

44. Il a été constaté que, contrairement à l'édition 2017, aucun problème ne s'est posé concernant le screening lors de 'Tomorrowland 2018'. On peut dire la même chose pour les festivals concernés par le 'benchmarking'. Il n'est pas surprenant qu'aucun problème ne se soit produit concernant le screening des participants/festivaliers : il s'est avéré que, en 2018, les participants n'ont en effet pas été screenés dans le cadre des festivals en question. Soulignons que l'enquête de contrôle de 2017 avait précisément débuté suite à la contestation de la pratique de screening utilisée concernant les participants.

45. Les recommandations faites en 2017 par le Comité permanent P avaient dès lors été formulées concernant le screening de participants. Il n'empêche toutefois qu'elles s'appliquent - du moins en grande partie - au screening de collaborateurs auquel il a bien été procédé lors des festivals de 2018.

46. En conclusion globale, on peut dire que les recommandations du Comité permanent P ne sont pas restées lettre morte. La circulaire du 29 mars 2018 évoquée au point 3.1. fait explicitement référence au rapport du Comité permanent P relatif à Tomorrowland 2017 comme l'une de ses sources d'inspiration. Les répondants interrogés dans le 'benchmarking' soulignent également l'importance, en plus de la circulaire précitée, des observations et recommandations du Comité permanent P comme moteur de changement pour leur pratique du screening : le résultat en est en outre une certaine uniformisation qui est perceptible dans les différents festivals.

47. Concrètement, sur le plan juridique, la recommandation du Comité permanent P de promulguer une circulaire relative au screening a été suivie. Cette circulaire du 29 mars 2018, commentée au point 3.1., règle toutefois uniquement le screening de collaborateurs de (entre autres) festivals. Le screening de participants n'y est pas abordé : l'ancien ministre de la Sécurité et de l'Intérieur semblait s'en remettre pour cela à la sécurité privée et à son arsenal de compétences, comme en témoigne la circulaire SPV07, également du 29 mars 2018 (voir aussi point 3.1.).

48. La circulaire du 29 mars 2018 qui semble ne suivre que partiellement l'analyse juridique du Comité permanent P concernant la base légale du screening (voir *supra* numéro 20), intègre bon nombre d'éléments que le Comité permanent P avait mis en avant en 2017, notamment - en soulignant dûment les principes de légalité, subsidiarité/nécessité, proportionnalité et opportunité - l'importance d'une analyse de risque préalable adéquate en insistant à juste titre sur le fait que le screening ne peut pas devenir un automatisme. D'autres réserves du Comité permanent P ont également été prises en compte dans la circulaire, à savoir : 1) concernant l'échange des rapports sur les résultats du screening ; 2) la concertation avec le ministère public en particulier en cas de telles constatations susceptibles de déboucher sur un avis négatif concernant l'admission au festival et 3) relatives aux voies à explorer le cas échéant en cas de décision de refus d'accès.

49. Du point de vue opérationnel, on constate que, dans la méthode de screening qui a été utilisée lors de Tomorrowland 2018, le DirCo d'ANVERS a dûment tenu compte des recommandations formulées par le Comité permanent P. Par ailleurs, il apparaît - en dépassant le niveau local - qu'aucune initiative - pas même au niveau de la formation - n'a été prise pour la police intégrée afin de parvenir à une approche structurelle du screening. Enfin, en ce qui concerne concrètement Tomorrowland 2018, on a constaté cette année l'absence de lien direct avec une analyse de risque adéquate. Le screening des collaborateurs qui a eu lieu pour cette édition ne figure nulle part parmi les mesures visant à réduire les risques dans cette analyse de risque. Par conséquent, ce screening est en quelque sorte autonome, ce qui ne peut pas être l'intention. Cependant, si on examine les critères de screening utilisés lors du contrôle des collaborateurs, on constate qu'ils étaient conformes aux risques identifiés dans la même analyse de risque.

## 5. Recommandations

50. Comme indiqué ci-dessus, le champ d'application de la circulaire du 29 mars 2018, commentée au point 3.1., se limite au screening de collaborateurs. Le Comité permanent P estime que cela n'indique pas que le screening de participants serait exclu, même si certains articles parus dans la presse semblent l'insinuer. Le Comité permanent P estime opportun que la question soit clarifiée dans un cadre légal correct, en particulier lorsqu'il y a confusion sur le terrain à ce sujet et que l'on semble avoir plutôt opté, avec la circulaire SPV07 du 29 mars 2018, pour un contrôle des festivaliers par des entreprises de sécurité privée.

51. Comme indiqué au point 3.1., plusieurs points d'attention/recommandations du Comité permanent P n'ont pas été repris dans la circulaire du 29 mars 2018 commentée au point 3.1., pas plus que dans d'autres circulaires connexes. Rappelons ici explicitement : 1) concrétiser l'adéquation d'une analyse de risque sur la base d'exemples ; 2) transposer l'importance de l'analyse de risque aux formations policières et à la typologie dans le cours 'Gold commander' (compléter par une rubrique 'festivals') ; 3) concernant la méthode de screening : a) une initiative coordonnée au niveau national pour que les avis rendus dans toute la Belgique concernant l'accès ou non à des festivals puissent faire l'objet d'un suivi cohérent ; b) une procédure de screening/description de procédure claire qui assure une sorte 'd'unité jurisprudentielle' par exemple parce que les avis négatifs font l'objet d'un contrôle supplémentaire par une seule personne qui examine également les dossiers 'as such' concernant l'intéressé ; c) prévoir un procédé en cas d'auto-détection d'erreurs dans le processus de screening ; 4) souligner ce que la police peut encore faire des données du screening après l'événement et combien de temps les données peuvent être conservées (règles sur la protection des données). Le Comité permanent P estime qu'il convient d'élaborer des initiatives au niveau politique adéquat pour assurer la mise en place de tout cela.

52. Enfin, le Comité permanent P insiste une nouvelle fois sur le point 5.3. du rapport de 2017. Le Comité permanent P avait alors mis en garde pour que le screening ne soit pas un monologue où la police travaille au profit d'un organisateur privé sans aucun retour utile. Il avait également été indiqué que la police et la justice pourraient tirer parti du screening si l'organisateur privé signalait de manière conséquente les personnes se présentant à un événement alors qu'elles ont été refusées. Cela ne s'est pas produit dans le contexte des festivals de 2018. Il n'empêche que, en ces temps de collaboration public-privé, un exercice comme celui-là doit être fait en permanence.

## 6. Liste des abréviations

APD	Autorité de protection des données
BDC	Banque de données commune
BNG	Banque de données nationale générale
CC	Chef de corps
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
COC	Organe de contrôle de l'information policière
CPVP	Commission de la protection de la vie privée
DirCo	Directeur coordinateur administratif
DirOps	Directeur des opérations
FTF	Foreign Terrorist Fighter
LFP	Loi sur la fonction de police
OCAM	Organe de coordination et d'analyse de la menace
SCA	Direction de coordination et d'appui déconcentrée
SICAD-CIA	Carrefour d'information au niveau de l'arrondissement
ZP	Zone de police